

**Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg**

University of Applied Sciences

**Das OMT-Programm der Europäischen Zentralbank
– zwischen Recht und ökonomischer Notwendigkeit**

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades einer
Bachelor of Arts (B.A.)
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Larissa Garrecht

Studienjahr 2016/2017

Erstgutachter: Prof. Dr. Gerald G. Sander
Zweitgutachter: Herr Gunter Deuber

Vorwort

Die vorliegende Bachelorarbeit wurde im Rahmen meines Studiums an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen in Ludwigsburg verfasst.

Die Bachelorarbeit befasst sich mit dem OMT-Programm der EZB. Die Idee, in der Bachelorarbeit das betroffene Programm sowohl aus der ökonomischen, als auch der rechtlichen Sicht zu behandeln entstand, als ich in einem Beitrag von Prof. Dr. Dietrich Murswiek den folgenden Satz las: „Für viele Akteure in Wirtschaft, Politik und Publizistik scheint es unverständlich zu sein, dass rechtlich nicht erlaubt sein könnte, was ökonomisch doch anscheinend so gut funktioniert“¹.

An dieser Stelle möchte ich mich bei Prof. Dr. Gerald G. Sander für die freundliche Unterstützung bei der Ausarbeitung des Themas, besonders des rechtlichen Teils, und bei Herrn Gunter Deuber für die Betreuung bedanken.

Besonders möchte ich mich auch bei meinen Eltern für das Korrekturlesen, bei Will, meinem Motivationscoach, bei Lena für gute Ratschläge und bei Dome für so manche VWL-Nachhilfestunde bedanken.

Aus Vereinfachungsgründen wurde in der vorliegenden Arbeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Ich bitte die Leserinnen sich daran nicht zu stören. Die männliche Form dient lediglich als Abkürzung für beide Geschlechtsformen.

Heidelberg, im September 2016

Larissa Garrecht

¹ Murswiek, Das OMT-Programm als Ausdruck expertokratischer Kompetenzanmaßung, S. 9.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	VI
Leitentscheidungen.....	VII
Anlagenverzeichnis.....	VIII
1 Einleitung	1
2 Europäische Geldpolitik.....	6
2.1 Die Europäische Zentralbank	6
2.1.1 Die Unabhängigkeit und das Mandat der EZB.....	7
2.1.2 Instrumente der EZB.....	9
2.2 Die Europäischen Staatsschuldenkrise	10
2.2.1 EFSF, EFSM und ESM	11
3 OMT-Programm.....	12
3.1 Schritt für Schritt zum OMT-Programm	12
3.2 Die Rahmenbedingungen für die Durchführung des OMT- Programms.....	13
3.3 Auswirkung auf den Finanzmarkt	14
3.4 Kritik am OMT-Programm aus ökonomischer Sicht.....	21
3.5 Währungs- und Wirtschaftspolitik	22
4 Das Verhältnis des BVerfG zu EuGH.....	24
4.1 Dualismus von nationalem Recht und Unionsrecht	24
4.2 Primäres und sekundäres Unionsrecht	24
4.3 Solange I-Beschluss.....	25
4.4 Solange II-Beschluss.....	26

4.5	Bananenmarkt-Beschluss	26
5	Die Ultra-Vires-Doktrin	27
5.1	Maastricht-Urteil	27
5.2	Honeywell-Entscheidung	28
5.3	Gewährleistungsgehalt des Art. 38 GG	31
5.4	Vorabentscheidungsverfahren.....	33
6	Der Vorlagebeschluss des BVerfG.....	33
6.1	Ausführung zur Primärrechtskonformität des OMT-Programms durch das BVerfG	35
6.1.1	Das währungspolitische Mandat der EZB – Ausführung durch das BVerfG	35
6.1.2	Das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung – Ausführung durch das BVerfG	37
6.2	Rechtfertigung des Grundsatzbeschlusses des OMT-Programms durch die EZB.....	38
6.3	Voraussetzungen unter denen die OMTs nicht zu beanstanden sind.....	39
6.4	Kritik am Vorlagebeschluss des BVerfG.....	40
7	Das Urteil des EuGH	41
7.1	Ausführungen zu den Vorlagefragen	41
7.1.1	Das währungspolitische Mandat der EZB – Auslegung durch den EuGH.....	41
7.1.2	Die Verhältnismäßigkeit des OMT-Programms.....	42
7.1.3	Das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung – Auslegung durch den EuGH	44

7.2	Maßgaben unter deren Anwendung das OMT-Programm mit dem Primärrecht in Einklang steht.....	44
7.3	Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón	46
8	Die Identitätskontrolle	47
8.1	Lissabon-Urteil	47
8.2	Gewährleistungsgehalt des Art. 23 Abs.1 Satz 3 GG	48
8.3	OMT-Beschluss im Hinblick auf die Verfassungsidentität	51
9	Das Urteil des BVerfG.....	52
9.1	Ausführung zur Identitätskontrolle	53
9.2	Ultra-Vires-Kontrolle – Ausführung durch das BVerfG nach der Urteilsverkündung des EuGH	54
9.3	Identitätskontrolle – Ausführung durch das BVerfG nach der Urteilsverkündung des EuGH	55
10	Fazit.....	58
	Literaturverzeichnis	IX

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union
Art.	Artikel
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EFSF	European Financial Stability Facility – Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	European Financial Stabilisation Mechanism – Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
ESM	European Stability Mechanism – Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
EZB	Europäische Zentralbank
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
OMTs	Outright Monetary Transactions – Geldpolitische Outright-Geschäfte
SMP	Securities Markets Programme – Programm für die Wertpapiermärkte
u.a.	unter anderem
v.	von/vom

WWU Wirtschafts- und Währungsunion

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	EZB-Zinssätze und Tagesgeldsatz16
Abbildung 2:	Renditen zwei- bzw. zehnjähriger Staatsanleihen ausgewählter Euro-Länder17
Abbildung 3:	Renditedifferenzen für ausgewählte Mitgliedstaaten des Euro-Raums19

Leitentscheidungen

EuGH: Urteil v. 27. November 2012 – C-370/12, NJW 2013, 29-39 (Pringle).

EuGH: Urteil v. 16. Juni 2015 – C-62/14, NJW 2015, 2013-2021 (Gauweiler u.a./Deutscher Bundestag).

BVerfG: Beschluss v. 29. Mai 1974, 2 BvL 52/71, BVerfGE 37, 271-305 (Solange I).

BVerfG: Beschluss v. 22. Oktober 1986, 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339-388 (Solange II).

BVerfG: Beschluss v. 07. Juni 2000, 2 BvL 1/97, BVerfGE 102, 147-166 (Bananenmarkt).

BVerfG: Urteil v. 12. Oktober 1993, 2 BvR 2134/92 u.a., BVerfGE 89, 155-213 (Maastricht).

BVerfG: Urteil v. 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08 u.a., BVerfGE 123, 267-437 (Lissabon).

BVerfG: Beschluss v. 06. Juli 2010, 2 BvR 2661/06, BVerfGE 126, 286-331 (Honeywell).

BVerfG: Beschluss v. 14. Januar 2014, 2 BvR 2728/13 u.a., BVerfGE 134, 366-438 (OMT).

BVerfG: Urteil vom 21. Juni 2016, 2 BvE 13/13 u.a., juris Rn 1-220 (OMT).

Anlagenverzeichnis

Auf beigefügter CD:

- Anlage 1:** BerlinOeconomicus: Ein Aufruf zur Unterstützung des Anleihekaufprogramms OMT der Europäischen Zentralbank
- Anlage 2 :** Handelsblatt: Sprengstoff für die europäische Wirtschaft
- Anlage 3:** Bundesregierung: Website – Was sind ESM, EFSF und EFSM?
- Anlage 4:** BVerfG: Pressemitteilung v. 7. Februar 2014
- Anlage 5:** BVerfG: Pressemitteilung v. 21. Juni 2016
- Anlage 6:** Draghi, Mario: Rede des EZB-Präsidenten v. 26. Juli 2012
- Anlage 7:** EZB: Pressekonferenz v. 2. August 2012
- Anlage 8:** EZB: Pressemitteilung v. 6. September 2012
- Anlage 9:** EZB: Website – Die Stufen der WWU
- Anlage 10:** EZB: Jahresbericht 2012
- Anlage 11:** EZB: Jahresbericht 2013
- Anlage 12:** EZB: Jahresbericht 2014
- Anlage 13:** Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2013/14
- Anlage 14:** Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2014/15
- Anlage 15:** Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2015/16

1 Einleitung

Die Integration der Staaten Europas in Form der EU unterscheidet sich von vorhergehenden Versuchen, die einzelnen Länder des Kontinents unter einem gemeinschaftlichen Dach zu vereinen. Anstatt durch Kriege und Unterdrückung wurde in ihrem Rahmen nach dem Zweiten Weltkrieg ein friedvoller Weg gewählt. Seitdem schreitet die Integration durch Verträge, mithin durch Recht, stetig voran².

Über die Jahrzehnte hinweg hat die EU eine durchsetzungsstarke Rechtsordnung etabliert und mit dem EuGH ist ein wirkungsvolles Organ der Rechtsprechung entstanden. Von den Mitgliedstaaten hat die EU Hoheitsrechte übertragen bekommen, die jedoch keiner Generalermächtigung gleichkommen. In mitgliedstaatlichen Vereinbarungen haben die Länder dem Handlungsfreiraum der EU Grenzen gesetzt³.

Um den Anspruch auf Anwendungsvorrang des Unionsrechts aufrecht zu erhalten, müssen sich die Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU an die, ihnen in den Verträgen zugeteilten Kompetenzen halten und nur den Aufgaben nachgehen, zu denen sie die Befugnis erteilt bekommen haben. Diese Beschränkung auf die durch die Verträge konkret übertragenen Kompetenzen ist das sogenannte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Die Einhaltung dieses Prinzips und die Ausrichtung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft sind Voraussetzungen für die Beteiligung Deutschlands an dem europäischen Integrationsprozess.

Über die Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses hinweg hat das BVerfG deutlich damit gerungen den Anwendungsvorrang des EU-Rechts zu akzeptieren und nicht selbst die Kontrolle europäischer Rechtsakte am Maßstab deutscher Grundrechte zu beanspruchen.

Spätestens als das EU-Recht einen ausreichenden Grundrechtsschutz gewährleisten konnte, der dem Grundrechtsschutz durch die Grundrechte

² Schmidt/Schünemann, Europäische Union, S. 193.

³ Schmidt/Schünemann, Europäische Union, S. 195 f.

des deutschen Grundgesetzes im Wesentlichen gleichkam, musste sich das BVerfG aus diesem Kontrollbereich zurückziehen und beschränkt sich auf Fälle, in denen die Grundrechte „generell und in ihrem Wesen“⁴ missachtet werden.

Durch spätere Rechtsprechung entwickelte das BVerfG Formen, die es ihm ermöglichen Unionsrecht für diejenigen Fälle für unanwendbar zu erklären, in denen Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der EU „offensichtlich“ und für das europäischen bzw. nationale Gefüge „strukturell bedeutsam“⁵ außerhalb ihrer Kompetenzen handeln oder mit ihren Handlungen einen souveränitätssensiblen Bereich und damit die Verfassungsidentität⁶ der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen.

Zwischen dem BVerfG und dem EuGH besteht ein „Kooperationsverhältnis“⁷, welches es dem BVerfG vorschreibt, zunächst dem EuGH die Gelegenheit zu geben, die kritisierte Maßnahme an den Maßstäben des Unionsrechts zu prüfen. Damit soll die einheitliche Anwendung des Unionsrechts gesichert werden.

Im Juni 2016 wurde die EU in ihren Grundfesten erschüttern.

In der Volksabstimmung, die am 24. Juni in Großbritannien stattfand wurde deutlich, dass eine Mehrheit der britischen Wähler, wenn auch nur eine knappe, den Austritt Großbritanniens aus der EU (Brexit) wünscht. Seit dem kämpft die britische Notenbank mit den Folgen dieser Ausübung demokratischer Volkssouveränität. Der Leitzins erreichte ein neues Rekordtief und die Anleihekaufprogramme wurden merklich ausgeweitet.

In derselben Woche, in der das britische Volk diese gravierende Entscheidung traf, wurde am 21. Juni das finale Urteil eines mehrjährigen Rechtsstreits verkündet. In den Brexit-Turbulenzen ging dieser Schlussakt beinahe unter.

⁴ BVerfGE 102, 147, 155 f., Rn 32.

⁵ BVerfGE 126, 286, 304, Rn 61.

⁶ BVerfGE 123, 267, 354, Rn 240.

⁷ Murswiek, Das OMT-Programm als Ausdruck expertokratischer Kompetenzanmaßung, S. 11.

Wie auch in der Brexit-Entscheidung waren von dieser gerichtlichen Auseinandersetzung die EU, die demokratische Volkssouveränität und Notenbanken betroffen.

In den Medien wurde davon gesprochen, dass dieses Urteil eine größere Auswirkung auf die EU haben könnte, als der zu dieser Zeit noch in der Schwebe stehende Brexit⁸.

Der Rechtsstreit ging auf die Ankündigung des EZB-Rats vom 6. September 2012 zurück, in der die Bereitschaft der EZB bekundet wurde, gegebenenfalls Staatsanleihen von Krisenländern in unbegrenztem Umfang und unter strengen Konditionen am Sekundärmarkt zu erwerben, um damit einen einheitlichen ordnungsgemäßen geldpolitischen Transmissionsmechanismus wiederherzustellen und eine Einheitlichkeit der Geldpolitik im Euro-Raum zu wahren⁹.

Dieser Ankündigung folgten unterschiedliche Reaktionen in verschiedenen Bereichen. Eine davon war, dass sich die Lage auf den Finanzmärkten beruhigte und sich die Zinssätze für Staatsanleihen der Mitgliedstaaten einander wieder annäherten. Eine andere war, dass Bürger der Bundesrepublik Deutschland und eine Fraktion des Deutschen Bundestags sich vor dem BVerfG gegen die Ankündigung des Programms zur Wehr setzten und sich dagegen wandten, dass deutsche Verfassungsorgane sich an dem Programm beteiligen bzw. nicht dagegen vorgegangen sind¹⁰.

Dadurch hat sich eine interessante Konstellation ergeben, in der das weder unmittelbar gewählte, noch rechenschaftspflichtige BVerfG die Absicht äußert, Vorgaben an den demokratisch legitimierten Bundestag zu richten¹¹ bezgl. einer Ankündigung der unabhängigen EZB.

⁸ Handelsblatt, Sprengstoff für die europäische Wirtschaft (abrufbar unter <http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/karlsruhe-urteilt-zur-ezb-geldpolitik-sprengstoff-fuer-die-europaeische-wirtschaft/13752982.html>, letzter Aufruf erfolgte am 9. September 2016), Anlage 2.

⁹ EZB, Pressemitteilung v. 6. September 2012, S. 1 f. (abrufbar unter https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Presse/EZB_Pressemitteilungen/2012/2012_09_06_merkmale_outright_geschaefte.pdf?__blob=publicationFile, letzter Aufruf erfolgte am 9. September 2016), Anlage 8.

¹⁰ BVerfGE 134, 366-438.

¹¹ Mayer, Rebels without a cause?, S. 508.

Die EZB, deren vorrangiges Ziel die Preisstabilität im Euro-Währungsgebiet ist, rechtfertigt das OMT-Programm als erforderliches währungspolitisches Mittel.

Bei der Frage, ob die EZB mit dem Grundsatzbeschluss kompetenzwidrig gehandelt haben könnte, kommt es „auf eine (ökonomische) Richtigkeit oder Plausibilität der Begründung des OMT-Beschlusses [...] nicht an“¹².

Im Folgenden wird die Fragestellung behandelt, ob die Ankündigung des OMT-Programms ökonomisch notwendig und aus rechtlicher Sicht vertretbar war. Es wird der Beschluss des OMT-Programms sowohl aus ökonomischer Sicht, als auch rechtlicher Sicht weiter ausgeführt. Diese beiden Sichtweisen sind sehr unterschiedlich, da für sie unterschiedliche Merkmale und (mögliche) Auswirkungen eine Rolle spielen und das Programm in einem anderen Kontext bewertet wird. Diese Spannung zwischen Recht und ökonomischer Notwendigkeit ist für eine Maßnahme der EZB nicht unüblich. Beim OMT-Programm lohnt es sich jedoch besonders diese Spannung eingehender zu betrachten, da die rechtliche Diskussion dazu geführt hat, dass das BVerfG eine Maßnahme ergriffen hat, die bisher noch keine Anwendung fand.

In der Arbeit wird auf die besondere Situation der Zinssätze auf Staatsanleihen von Krisenländern, die Unterschiede der Währungs- und der Wirtschaftspolitik und die Entscheidungen von BVerfG und EuGH näher eingegangen. Dabei behandelt die Ausarbeitung nach der Einleitung im zweiten Kapitel die europäische Geldpolitik und geht auf die EZB im Allgemeinen, ihre Unabhängigkeit, ihr Mandat und ihre Instrumente ein. Außerdem wird in diesem Kapitel die Europäische Staatsschuldenkrise thematisiert und auf EFSF, EFSM und ESM eingegangen, die an späterer Stelle bzgl. der Konditionen des OMT-Programms erneut eine Rolle spielen werden. Im dritten Kapitel wird das OMT-Programm selbst ausgeführt, seine Entwicklung, Rahmenbedingungen, Auswirkung und auch die Kritik, die aus

¹² BVerfGE 134, 366, 416, Rn 96.

ökonomischer Sicht an dem Programm geübt wurde. Auch wird in diesem Kapitel auf die Differenzierung bzw. Eigenschaften von Währungs- und Wirtschaftspolitik eingegangen.

Ab dem vierten Kapitel werden die rechtlichen Aspekte bzgl. des OMT-Programms erläutert. Dabei wird auf das Verhältnis des BVerfG zum EuGH eingegangen und die in diesem Zusammenhang relevanten Entscheidungen aufgegriffen. Daran schließt sich im fünften Kapitel eine Ausführung zu der Ultra-Vires-Doktrin des BVerfG an. Kapitel sechs und sieben beschäftigen sich mit den Entscheidungen des BVerfG und des EuGH in Bezug auf das OMT-Programm. In Kapitel sieben wird die Identitätskontrolle thematisiert und deren Relevanz bzgl. der OMTs. Darauf folgen eine Ausführung des finalen Urteils des BVerfG und eine abschließende Beurteilung des Sachverhalts.

2 Europäische Geldpolitik

2.1 Die Europäische Zentralbank

Die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion, deren Mitgliedstaaten alle den Euro als einheitliche Währung eingeführt haben, ist unionsrechtlich geregelt und ein Ziel des europäischen Integrationsprozesses. Die Wirtschaftspolitik und die Währungspolitik sind in unterschiedlicher Ausprägung Aufgabe der Gemeinschaft. Im Rahmen der Verträge verbleibt die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten, während die Währungspolitik in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt¹³.

Institutionell ist die europäische Währungsunion durch das ESZB geprägt. Diese setzt sich aus der EZB und den nationalen Zentralbanken zusammen¹⁴. Gemeinsam betreiben die EZB und die nationalen Zentralbanken nach Art. 282 Abs. 1 Satz 2 AEUV die Währungspolitik der Union. Die EZB ist demnach die Zentralbank des Euro-Raums. Mit dem Lissabon-Vertrag hat sie den Status eines Organs der Europäischen Union erhalten und reiht sich damit in die Liste nach Art. 13 Abs. 1 EUV unter Parlament, Rat, Europäischem Rat, Kommission, Gerichtshof und Rechnungshof ein. Im Unterschied zum ESZB besitzt sie Rechtspersönlichkeit i.S.d. Art. 282 Abs. 3 AEUV¹⁵. Das Euro-Währungsgebiet umfasst 19 der insgesamt momentan 28 Mitgliedstaaten der EU. In jedem einzelnen dieser 19 Mitgliedstaaten wurde der Euro als Währung eingeführt. Zuletzt trat Litauen, am 1. Januar 2015, dem Eurogebiet bei. Sobald ein Land zu einem Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebietes wird, wird seine nationale Zentralbank Teil des Eurosystems¹⁶. Der Begriff „Eurosystem“ wird im EUV nicht genannt. Er wurde vom EZB-Rat eingeführt, um die Teile des ESZB zu

¹³ Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, S. 192.

¹⁴ Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, S. 198.

¹⁵ Schmidt/Schünemann, Europäische Union, S.123.

¹⁶ EZB, Website – Die Stufen der WWU (abrufbar unter <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.de.html>, letzter Aufruf erfolgte am 9. September 2016), Anlage 9.

bezeichnen, in denen die EZB zuständig und verantwortlich für die Geldpolitik ist¹⁷.

2.1.1 Die Unabhängigkeit und das Mandat der EZB

Die formale Unabhängigkeit, Aufgaben und Kompetenzen der EZB sind in den EU-Verträgen und der ESZB-Satzung geregelt¹⁸.

Das Mandat der EZB umfasst als wichtigstes Ziel die Preisstabilität im Euro-Raum. Als Kennzahl hierzu dient die Inflationsrate. Ziel ist es, dass diese mittelfristig bei 2 Prozent bzw. leicht darunter liegt. Neben dem Hauptziel der Preisstabilität leistet die EZB, sofern ihr Hauptziel davon unbeeinträchtigt bleibt, Unterstützung in den Bereichen des Wirtschaftswachstums und der steigenden Beschäftigung¹⁹. Die grundlegenden Aufgaben des Eurosystems besteht nach Art. 127 Abs. 2 AEUV darin, die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen, Devisengeschäfte durchzuführen, die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten des Euro-Raums zu halten und zu verwalten (Portfoliomanagement) und das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern. Die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Maßnahmen erfüllt die EZB i.S.d. Art. 282 Abs. 4 Satz 1 AEUV nach den Art. 127 bis 133 und Art. 138 AEUV und nach Maßgabe der ESZB-Satzung.

Nach Art. 130 Satz 1 AEUV darf die EZB bei der Wahrnehmung der ihr durch die Verträge und die Satzung übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten keine Weisungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen. Diese, in der Verfassung ausdrücklich verankerte Unabhängigkeit, ist für die EZB in ihrer Aufgabenerfüllung von großer Bedeutung. Sie soll so vor externen Einflussnahmen geschützt werden, die mit der Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben in Konflikt geraten könnten. Jeglicher politische Druck auf die EZB soll vermieden werden, damit sie ihre spezifischen Befugnisse in unabhä-

¹⁷ Görgens/Ruckriegel, Europäische Geldpolitik, S. 94.

¹⁸ Petersson/Ullrich, Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank. S. 219.

¹⁹ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2013/2014, S. 100, Anlage 13.

ger Weise ausüben und so ihre Ziele erreichen kann²⁰. Mehrere Rechte dritter Parteien, u.a. einer Regierung oder eines Parlaments auf nationaler und europäischer Ebene, sind mit der Unabhängigkeit der EZB unvereinbar. Dazu gehören das Weisungsrecht, das Recht, Entscheidungen zu genehmigen, auszusetzen, aufzuheben oder aufzuschieben, das Recht, Entscheidungen aus rechtlichen Gründen zu zensieren, das Recht, in Beschlussorganen einer Zentralbank mit Stimmrecht vertreten zu sein, und das Recht bei Entscheidungen einer Zentralbank hinzugezogen zu werden²¹.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist die Unabhängigkeit der EZB ein Mittel, um ihr vorrangiges Ziel, die Preisstabilität, zu gewährleisten, ohne dabei in einen Konflikt mit wirtschaftspolitischen Zielen, zu geraten²².

Kritiker empfinden die Unabhängigkeit der EZB als mangelhaft und stellen es in Frage, dass in einem demokratischen Gemeinwesen Entscheidungsbefugnisse einer Institution übertragen werden, die sich nicht durch demokratische Verfahren, sondern durch politische Neutralität und durch den Anspruch auf größeren Sachverstand legitimiert. Für die EZB und die Effizienz ihrer Geldpolitik, ist jedoch eben diese politische, als auch rechtliche Legitimation entscheidend. Um eine Änderung dieses Status Quo herbeizuführen, müssten die EU-Verträge abgeändert werden, was wiederum nur mit der Zustimmung aller EU-Mitglieder möglich ist²³. Die Einstimmigkeit, die zur Veränderung dieses Status Quo notwendig ist, versetzt jedes Land in die Lage, sein Veto einzulegen. Dies würde für eine Glaubwürdigkeit der Übertragung der Verantwortung an die unabhängige EZB, die Geldpolitik festzulegen und auszuführen, sprechen²⁴. Die in den Verträgen verankerte Unabhängigkeit der EZB ist als Modifikation des Demokratieprinzips vertretbar und damit im Endeffekt verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Nur eine von politischer Einflussnahme freie und unabhängige Zentralbank kann den Geldwert, der die allgemeine ökonomische

²⁰ EuGH, C-62/14, Rn 40.

²¹ Görgens/Ruckriegel, Europäische Geldpolitik, S.94.

²² Petersson/Ullrich, Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, S. 197.

²³ Petersson/Ullrich, Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, S. 220, 232.

²⁴ Moser, Checks and Balances, S. 1569.

Grundlage für die staatliche Haushaltspolitik und für private Planung und Dispositionen bei der Wahrnehmung wirtschaftlicher Freiheitsrechte ist, sichern. Andere Hoheitsorgane, die wesentlich von Geldmenge und Geldwert abhängig sind und deren Mitglieder Versprechen geben und Maßnahmen anstoßen, um sich ihre Wiederwahl zu sichern, können dies nicht gewährleisten²⁵. In Anbetracht dieser Kritik erscheint es umso wichtiger, dass die EZB ihre Handlungen streng auf den durch ihr geldpolitisches Mandat gedeckten Bereich beschränkt.

2.1.2 Instrumente der EZB

Die EZB greift auf Offenmarktgeschäfte und ständige Fazilitäten zurück, um über die Zentralbankzinssätze und die Bankenliquidität den Tagesgeldsatz zu steuern und Signale bzgl. des beabsichtigten geldpolitischen Kurses zu setzen.

Hauptsächlich führt die EZB im Bereich der Offenmarktgeschäfte Hauptrefinanzierungsgeschäfte und längerfristige Refinanzierungsgeschäfte durch. Über die Hauptrefinanzierungsgeschäfte wird den Geschäftsbanken Zentralbankgeld zur Verfügung gestellt. Sie finden wöchentlich statt und haben die Laufzeit von einer Woche. Über die längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte soll den Geschäftsbanken längerfristig Kapital zur Verfügung gestellt werden²⁶.

Ihre Zinsentscheidung legt die EZB auf Grundlage ihrer Zwei-Säulen Strategie fest. Relevant sind dabei ihre Einschätzung der kurz- und mittelfristigen Inflationsentwicklung auf Basis der realwirtschaftlichen Aktivität und der Geld- und Kreditentwicklung. Die ökonomische Analyse ist die erste, die monetäre Analyse die zweite Säule. Die ökonomische Analyse beinhaltet eine Untersuchung der Risiken für die Preisstabilität auf Basis der Konjunktur sowie der Lohn- und Preisentwicklung inklusive möglicher

²⁵ Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, S. 197.

²⁶ Görgens/Ruckriegel, Europäische Geldpolitik, S. 221.

makroökonomischer Schocks. Anhand der zweite Säule, die sich mit mittel- bis langfristigen monetären Trends beschäftigt, wird gegengeprüft²⁷.

Zu den Offenmarktgeschäften gehören darüber hinaus die Feinsteuerungsoperationen. Diese sind nicht standardisiert, wodurch ihnen ein hohes Maß an Flexibilität innewohnt. Sie werden von den nationalen Notenbanken durchgeführt und nur selten von der EZB selbst. Durch sie sollen starke Liquiditätsschwankungen, die durch unerwartete Veränderungen hervorgerufen wurden ausgeglichen werden.

Schließlich gehören auch die sogenannten strukturellen Operationen zu den Offenmarktgeschäften. Diese werden genutzt, um die Liquiditätsposition des Finanzsektors gegenüber dem Eurosystem langfristig anzupassen²⁸.

Über ständige Fazilitäten wird den Banken die Möglichkeit gegeben, innerhalb festgesetzter Grenzen kurzfristig Kredite in Anspruch zu nehmen oder Guthaben anzulegen.

2.2 Die Europäischen Staatschuldenkrise

Als Reaktion auf die Euro-Schuldenkrise, die dem Ausbruch der globalen Finanzkrise im Jahr 2007 gefolgt war, entwickelte die EZB andere Instrumente, durch die sie sich die Möglichkeit einer weiteren geldpolitischen Lockerung sicherte, sollte der kurzfristige Geldmarktzins nahe der Nullgrenze gehen. Diese Instrumente waren u.a. längerfristige Refinanzierungsgeschäfte bis zu einer Laufzeit von drei Jahren und verschiedene Programme für den Ankauf von Wertpapieren²⁹. Mit dem Instrument der Staatsanleihekäufe wollte die EZB direkten Einfluss auf die mittel- bis langfristigen Zinssätze am entsprechenden Kapitalmarkt nehmen. Sie rechtfertigte ihre Eingriffe damit, dass die Höhe der Rendite für Staatsanleihen eines Landes die Rendite für andere Kredite in diesem Land beeinflusst. Demnach haben Zinsbewegungen auf den Anleihemärkten Auswir-

²⁷ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2013/2014, S. 100, Anlage 13.

²⁸ Görgens/Ruckriegel, Europäische Geldpolitik, S. 222 f.

²⁹ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2013/2014, S. 100, Anlage 13.

kungen auf andere Zinssätze. Durch diese Auswirkungen der Zinsbewegungen auf den Staatsanleihemärkten ist die Funktion der Transmission des geldpolitisch angestrebten Tagesgeldsatz beeinträchtigt und findet nicht im selben Ausmaß in jedem Land des Währungsgebiets auf das gesamte Zinsspektrum eines Landes statt. Dieser gleichmäßige geldpolitische Transmissionsmechanismus ist der zentrale Ansatzpunkt der Geldpolitik der EZB. Laut der EZB übertragen sich Spannungen an den Staatsanleihemärkten auf die Finanzierungsbedingungen der Realwirtschaft, da die Finanzierungsbedingungen im Wesentlichen von der Entwicklung der Referenzzinssätze beeinflusst werden. Dazu gehören in erster Linie die EZB-Zinsen, die Geldmarktsätze und die Zinssätze von Staatsanleihen³⁰.

Als im Oktober 2009 das tatsächliche Ausmaß der Staatsschuldenkrise Griechenlands bekannt wurde³¹ und auch andere EU-Mitgliedstaaten (Irland, Portugal, und Spanien) in Finanzierungsschwierigkeiten steckten kam es im Mai 2010 zu einer wirtschaftspolitischen Intervention durch die europäischen Regierungen mit dem Ziel, die Finanzmärkte zu beruhigen³².

2.2.1 EFSF, EFSM und ESM

In Brüssel wurde ein provisorischer Stabilitätsmechanismus, der in Politik und Medien auch als „Rettungsschirm für den Euro“ bezeichnet wurde, verabschiedet. Das Herzstück des befristeten Euro-Schutzschirms war die EFSF, deren Hauptaufgabe die Ausgabe von Notkrediten an Euro-Staaten war. Auch aus dem EU-Haushalt wurde im Rahmen des EFSM Kapital zu der wirtschaftspolitischen Rettungsmaßnahme beigesteuert. Schließlich beteiligte sich auch der IWF mit Krediten daran³³. Der EFSM entfiel 2012 ersatzlos. Im Oktober 2012 trat der ESM, ein im Unterschied zum ersten temporären Euro-Schutzschirm, dauerhafter Schutz- und Nothilfemecha-

³⁰ Görgens/Ruckriegel, Europäische Geldpolitik, S. 224.

³¹ Kunstein/Wessels, Die Europäische Union in der Währungskrise, S. 309.

³² Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2015/2016, S. 20*, Anlage 15.

³³ Schmidt/Schünemann, Europäische Union, S. 164.

nismus, in Kraft³⁴. Der Vertrag zur Einrichtung des ESM sieht es vor, dass einem betroffenen Mitgliedstaat unter strengen wirtschaftspolitischen Auflagen im Rahmen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms, das der Schwere der wirtschaftlichen und finanziellen Ungleichgewichte des betreffenden ESM-Mitglieds angemessen ist, Finanzhilfe gewährt werden kann³⁵.

3 OMT-Programm

3.1 Schritt für Schritt zum OMT-Programm

Im Sommer 2012 erreichte die Europäische Schuldenkrise ihren Höhepunkt³⁶ und es kam zur Ankündigung eines weiteren Programms durch die EZB.

Die Ankündigung des OMT-Programms erfolgte schrittweise. Am Anfang stand die Rede des EZB-Präsidenten, Mario Draghi, am 26. Juli 2012 in London, in der er versicherte, dass die EZB, innerhalb ihres Mandats, alles tun werden, um den Euro zu schützen – „Whatever it takes“³⁷. Kurz darauf, am 2. August 2012, wurde während einer Sitzung des EZB-Rates über „mögliche geldpolitische Maßnahmen zur Behebung schwerer Störungen des Preisbildungsprozesses an den Anleihemärkten der Länder des Euro-Währungsgebietes“ beraten. In diesem Rahmen wurde darauf verwiesen, dass der EZB-Rat, Offenmarktgeschäfte veranlassen kann, sollten diese für die Erreichung der Preisstabilität angemessen und von dem Mandat der EZB gedeckt sein. Geeignete Modalitäten diesbezüglich

³⁴ Bundesregierung, Website – Was sind ESM, EFSF und EFSM? (abrufbar unter https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Euro/EFSFundESM/esm_efs_m_efs/_node.html, letzter Aufruf erfolgte am 9. September 2016), Anlage 3.

³⁵ Art. 12 Abs. 1 des Vertrags zur Einrichtung des ESM.

³⁶ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2015/2016, S. 20*, Anlage 15.

³⁷ Draghi, Rede des EZB-Präsidenten v. 26. Juli 2012 (abrufbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>, letzter Aufruf erfolgte am 9. September 2016), Anlage 6.

sollten in den darauffolgenden Wochen festgelegt werden³⁸. So folgte schließlich in der Pressemitteilung vom 6. September 2012 die Ankündigung, dass der EZB-Rat Beschlüsse zu einer „Reihe technischer Merkmale der Outright-Geschäfte des Eurosystems an den Sekundärmärkten für Staatsanleihen“ gefasst habe. Als Begründung für diesen Beschluss wurden die Sicherstellung einer funktionierenden geldpolitischen Transmission und die Sicherstellung einer Einheitlichkeit der Geldpolitik genannt³⁹.

3.2 Die Rahmenbedingungen für die Durchführung des OMT-Programms

Als Rahmenbedingungen zur Durchführung der OMTs wurden in der Pressemitteilung die Konditionalität, der Geltungsbereich, der Gläubigerstatus, die Sterilisierung, die Transparenz und das SMP aufgeführt und erläutert. Demzufolge muss der betroffene Mitgliedstaat des Euro-Raums sich der strengen und wirksamen Konditionalität eines entsprechenden Programms der bzw. des EFSF/ESM unterwerfen. In Erwägung gezogen werden dabei makroökonomische EFSF/ESM-Anpassungsprogramme. Ebenfalls in Erwägung gezogen wird die Teilnahme an einem vorsorglichen Programm (Kreditlinien mit verschärfter Konditionalität)⁴⁰. Auch bei Staaten, die bereits ein makroökonomisches Anpassungsprogramm durchlaufen und sich den Zugang zu Kapitalmarkt neu erschließen, können OMTs durchgeführt werden⁴¹. Die mit den Programmen verbundenen Konditionen müssen vollständig erfüllt werden. Kommt es zur Nichteinhaltung der Programme, so hat dies die Einstellung der Transaktionen im Rahmen des OMT-Programms zur Folge. Die Transaktionen werden nur solange aufrechterhalten, wie es die Erreichung ihres Ziels, der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen geldpolitischen Transmission und einer Ein-

³⁸ EZB, Pressekonferenz v. 2. August 2012, S. 1 f. (abrufbar unter https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Presse/EZB_Pressemitteilungen/2012/2012_08_02_pressekonferenz_einleitende_bemerkungen.pdf?__blob=publicationFile, letzter Aufruf erfolgte am 9. September 2016), Anlage 7.

³⁹ EZB, Pressemitteilung v. 6. September 2012, S. 1 (abrufbar unter vgl.⁹), Anlage 8.

⁴⁰ EZB, Pressemitteilung v. 6. September 2012, S. 1 (abrufbar unter vgl.⁹), Anlage 8.

⁴¹ EZB, Jahresbericht 2012, S. 165, Anlage 10.

heitlichkeit der Geldpolitik, rechtfertigt⁴². Die Einhaltung des jeweiligen Programms muss gesichert sein. Befindet sich ein Programm in der Prüfung, so werden in diesem Zeitraum keine Staatsanleihen des betroffenen Lands gekauft⁴³. Durch das Element der Konditionalität wird erreicht, dass die Käufe erst nach der erfolgreichen Umsetzung wirtschaftspolitischer Maßnahmen getätigt werden⁴⁴. Der Schwerpunkt der Käufe soll bei Staatsanleihen mit Laufzeit von einem Jahr bis zu drei Jahren liegen. Eine quantitative Beschränkung des Umfangs der OMTs liegt ex ante nicht vor. Den Gläubigerstatus betreffend würde das Eurosystem bei OMTs, im Unterschied zu SMP, auf den Senioritätsstatus verzichten und eine gleichrangige Behandlung wie private oder sonstige Gläubiger akzeptieren. Des Weiteren sichert der EZB-Rat eine vollständige Sterilisierung der durch die OMTs geschaffenen Liquidität und wöchentliche bzw. monatliche Veröffentlichungen relevanter Informationen, die den OMT-Bestand betreffen, zu⁴⁵. Mit der OMT-Ankündigung ging die Beendigung des SMP einher. Das SMP war vom EZB-Rat im Mai 2010 beschlossen worden. Wie auch mit den OMTs verfolgte die EZB dabei das Ziel, einer Störung auf den Märkten des Euro-Raums zu begegnen und einen funktionierenden geldpolitischen Transmissionsmechanismus zu gewährleisten⁴⁶.

3.3 Auswirkung auf den Finanzmarkt

Im Jahr 2012 lag eine starke nationale Segmentierung der Finanzmärkte vor und die vorherrschenden Finanzierungsbedingungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten des Euro-Raums waren sehr unterschiedlich⁴⁷.

In den ersten Monaten des Jahres 2012 beruhigten sich die Staatsanleihemärkte der Eurozone. Gegen Mitte des Jahres schlug die Stimmung um. Die Lage verschlechtert sich drastisch⁴⁸.

⁴² EZB, Pressemitteilung v. 6. September 2012, S. 1 (abrufbar unter vgl.⁹), Anlage 8.

⁴³ EZB, Jahresbericht 2012, S. 89, Anlage 10.

⁴⁴ EZB, Jahresbericht 2012, S. 96 f, Anlage 10.

⁴⁵ EZB, Pressemitteilung v. 6. September 2012, S. 2 (abrufbar unter vgl.⁹), Anlage 8.

⁴⁶ EZB, Jahresbericht 2012, S. 88, Anlage 10.

⁴⁷ EZB, Jahresbericht 2012, S. 13, Anlage 10.

⁴⁸ EZB, Jahresbericht 2012, S. 15, Anlage 10.

Auch um die Konjunktur im Euro-Währungsgebiet stand es zu dieser Zeit schlecht. Hierfür gab es mehrere Gründe. Das Vertrauen in die Wirtschaft war durch die, in einigen Euro-Ländern unabsehbare Staatsschuldenkrise und dem verhaltenen Engagement der betroffenen nationalen Regierungen, eine Lösung der Krise herbeizuführen, nachhaltig beschädigt worden. Auch wurde die Umsetzung von Vereinbarungen, die auf europäischer Ebene getroffen wurden, nur mit mangelnder Entschlossenheit vorangetrieben⁴⁹. Hinzu kamen steigende Rohstoffpreise und weit verbreitete Arbeitslosigkeit. Sowohl im Finanzsektor als auch im realwirtschaftlichen Sektor kam es zu anhaltenden negativen Bilanzanpassungen.

Eine besonders negative Entwicklung zeichnete sich im Bereich der Binnennachfrage des Euro-Raums ab. Anfang des Jahres kam es erst zu einer Stagnation und im 2. Quartal sogar zu einem Rückgang des realen BIP im Euro-Raum.

Als gegen Mitte des Jahres, an einzelnen Anleihemärkten, die bereits hohen Risikoprämien noch weiter anstiegen, übertrug sich diese Spannung in Form von Refinanzierungsproblemen auf den Bankensektor. Die Banken reagierten mit einer Verschärfung der Kreditbedingungen und begannen Fremdkapital abzubauen. Auf der Seite der privaten Haushalte und Unternehmen herrschte eine erhöhte Risikoaversion und die Kreditnachfrage war verhalten.

Die schwache Wirtschaftslage, verhaltene konjunkturelle Entwicklung, Kapitalengpässe, Risikowahrnehmungen und die Segmentierung der Finanzmärkte führte in einigen der Euro-Länder zu einer Einschränkung der Kreditvergabe⁵⁰.

Die EZB reagierte mit einer Senkung der Leitzinsen. Mit dieser Maßnahme sollten die negativen Auswirkung, der Spannungen an den Finanzmärkten, auf die wirtschaftliche und monetäre Entwicklung, in den betroffenen Staaten, verringert werden⁵¹.

⁴⁹ EZB, Jahresbericht 2012, S. 15, Anlage 10.

⁵⁰ EZB, Jahresbericht 2012, S. 13, Anlage 10.

⁵¹ EZB, Jahresbericht 2012, S. 14, Anlage 10.

Im zweiten Halbjahr befanden sich die Leitzinsen, mit nur 0,75 Prozent für Hauptrefinanzierungsgeschäfte, 0,00 Prozent für Einlagefazilitäten und 1,50 Prozent für Spitzenrefinanzierungsfazilitäten, auf ihrem bisher niedrigsten Stand.

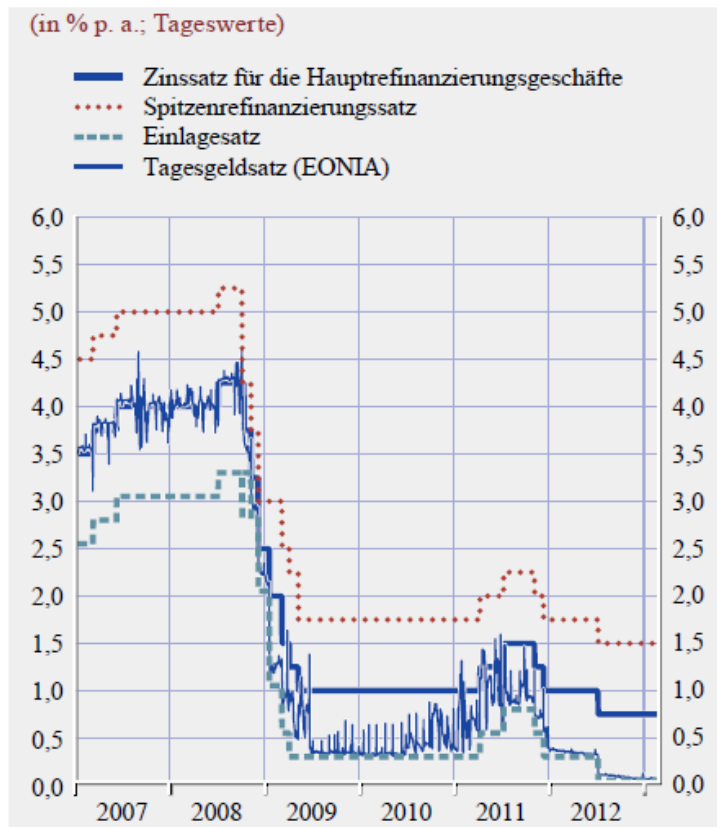


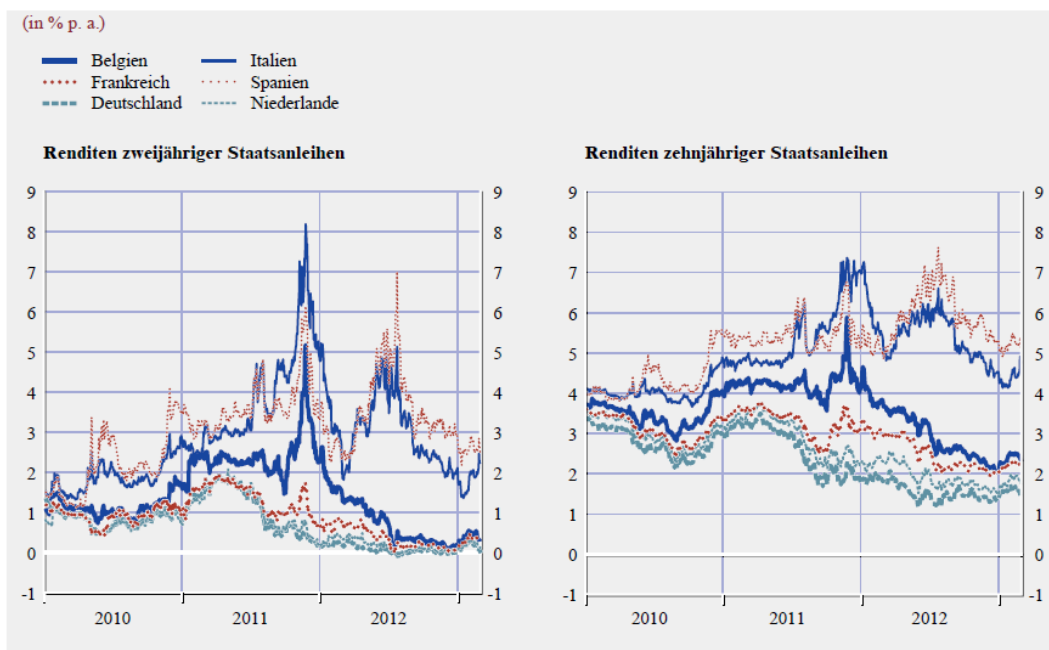
Abbildung 1: EZB-Zinssätze und Tagesgeldsatz

(Quellen: EZB, Jahresbericht 2012, S. 14 (Anlage 10)
und Thomson Reuters)

Wie gewünscht gaben die Banken die Senkung der Leitzinsen erfolgreich weiter und es folgte eine Verringerung der Kreditzinsen der Banken gegenüber der Realwirtschaft. Abweichend zu den Erfahrungen vergangener Leitzinssenkungen, kam es jedoch zu einem ungleichmäßigen Durchdringen der Wirkungen innerhalb des Eurosystems. Während in einigen Staaten die Weitergabe der Leitzinsen wie erhofft funktionierte, blieben die

Zinssätze für Bankkredite an private Haushalte und Unternehmen in anderen Ländern unverändert oder kletterten noch weiter in die Höhe⁵².

In Anbetracht zunehmender Unsicherheiten in Griechenland und negativer Entwicklungen in Spanien und Italien, wuchsen die Bedenken hinsichtlich der Tragfähigkeit der Staatsschulden in den Krisenländern des Eurosystems und dem weiteren Zugang zu Refinanzierungsmärkten eben dieser Staaten. Es wurde über mögliche Austritte spekuliert. Diese Redenominierungstheorien, also dem Ausstieg aus dem Euro und der Rückkehr zur ursprünglichen nationalen Währung, führten zu gesteigerten Risikoprämien und einem verstärkten Auseinanderdriften der Renditen von Staatsanleihen⁵³.



**Abbildung 2: Renditen zwei- bzw. zehnjähriger Staatsanleihen
ausgewählter Euro-Länder**

(Quellen: EZB, Jahresbericht 2012, S. 16 (Anlage 10)
und Thomson Reuters)

⁵² EZB, Jahresbericht 2012, S. 14, Anlage 10.

⁵³ EZB, Jahresbericht 2012, S. 15, Anlage 10.

Schließlich kam es zum Beschluss des EZB-Rates notfalls, auf Basis strenger und wirksamer Konditionalitäten, unbegrenzt Staatsanleihen am Sekundärmarkt zu erwerben, um so der Störung des geldpolitischen Transmissionskanals zu begegnen und die Einheitlichkeit ihrer Geldpolitik zu gewährleisten. Mit den OMTs stand der EZB nun ein hochwirksamer Sicherheitsmechanismus zur Verfügung, mit dem sie einer solchen Verzerrung am Staatsanleihemarkt begegnen konnte⁵⁴.

Im Sommer 2012 setzte eine Beruhigung der Krise im Euro-Raum ein. Ursache hierfür waren die gemeinsame Wirkung von konventionellen und unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen⁵⁵.

Bemerkenswert daran ist, dass allein durch die Ankündigung der OMTs, ohne, dass in deren Rahmen tatsächlich Ankäufe getätigt wurden oder Geld geflossen ist, eine Entspannung am Staatsanleihemarkt und am Interbankenmarkt einsetzte⁵⁶.

Ab der zweiten Hälfte des Jahres 2012 zeichnete sich ein deutlicher Rückgang bei den Zinsaufschlägen auf Staatsanleihen von Krisenländern des Euro-Raums ab. Es kam zu einem Fortschritt bei der Entschuldung des Bankensektors von u.a. Spanien. Die verbesserte Lage an den Staatsanleihemärkten wurde an den gesunkenen Renditedifferenzen von Anleihen der Krisenländer gegenüber der Deutschen Bundesbank deutlich⁵⁷.

Die Entspannung am Interbankenmarkt zeigte sich daran, dass die Refinanzierung der Banken bei der EZB zurückging und sich die länderspezifischen Salden im Zahlungsverrechnungssystem der Europäischen Währungsunion, TARGET2, zurückbildeten⁵⁸.

In einer empirischen Untersuchung wurde festgestellt, dass die Ankündigung des OMT-Programms bewirkte, dass sich die Rendite 2-jähriger

⁵⁴ EZB, Jahresbericht 2012, S. 16, Anlage 10.

⁵⁵ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2013/2014, S. 143, Anlage 13.

⁵⁶ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2013/2014, S. 100, Anlage 13.

⁵⁷ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2013/2014, S. 114, Anlage 13.

⁵⁸ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2013/2014, S. 115, Anlage 13.

spanische und italienische Staatsanleihen um etwa 2 Prozent reduzierte, während deutsche und französische Renditen unberührt blieben⁵⁹.

Auch in 2013 waren die Renditeentwicklungen der langfristigen Staatsanleihen wesentlich von einer tendenziellen Annäherung gekennzeichnet, die mit der Ankündigung der EZB zur Durchführung der geldpolitischen Maßnahme OMTs eingesetzt hatte⁶⁰.

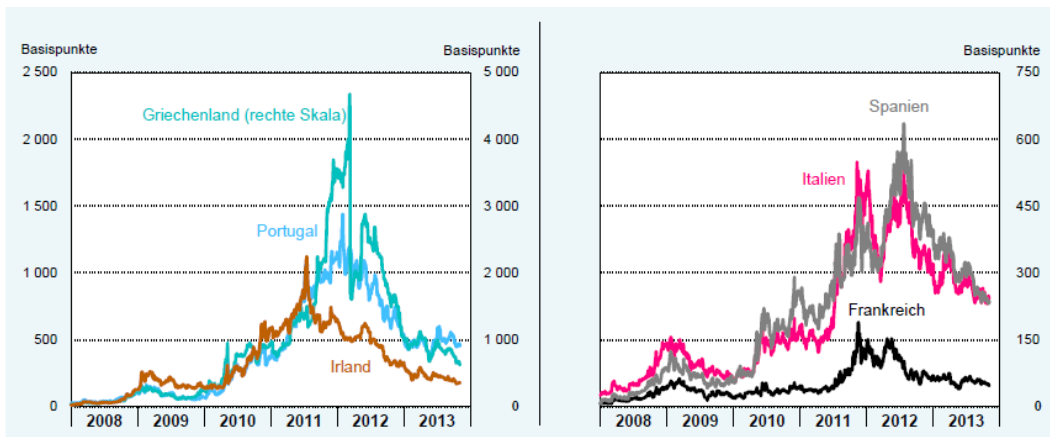


Abbildung 3: Renditedifferenzen⁶¹ für ausgewählte Mitgliedstaaten des Euro-Raums

(Quellen: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2013/2014, S. 115

(Anlage 13) und Thomson Reuters Financial Datastream)

Datenerhebungen legen nahe, dass die Ankündigung und die Erklärung zu den OMTs eine positive Auswirkung auf das BIP und Kredite in den finanziell angeschlagenen Ländern gehabt haben könnten⁶².

Von dem Präsidenten der EZB, Mario Draghi, wurde der Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm als die vermutlich erfolgreichste geldpolitische Maßnahme der neuen Zeit bezeichnet. Sie habe Stabilität gebracht

⁵⁹ Altavilla/Giannone/u.a., The financial and macroeconomic effects of OMT announcements, S. 1.

⁶⁰ EZB, Jahresbericht 2013, S. 46, Anlage 11.

⁶¹ Renditedifferenzen 10-jähriger Staatsanleihen des jeweiligen Landes gegenüber deutschen Staatsanleihen.

⁶² EZB, Jahresbericht 2014, S. 91, Anlage 12.

und das nicht nur für die Finanzmärkte Europas, sondern für die Märkte weltweit⁶³.

Ob die OMT-Ankündigung als primär ursächlich für die Entspannung der Lage an den Finanzmärkten im Euro-Raum heranzuziehen ist oder ob sie von den Konsolidierungsfortschritten und wirtschaftlichen Reformen auf nationaler Ebene und der Fortentwicklung des Ordnungsrahmens des Euro-Raums herrühren, ist nicht mit abschließender Sicherheit festzustellen⁶⁴. Zumindest teilweise hat die Ankündigung des Programms zur Verbesserung der Finanzierungsbedingungen von Regierungen in den Krisenländern beigetragen⁶⁵.

Sollten tatsächlich Redenominierungsrisiken maßgeblich für die Zuspitzung der Krisensituation gewesen sein, so waren die Ankündigung der OMTs das passende Mittel, ihnen zu begegnen und so die Integrität des Euro-Raums sicherzustellen⁶⁶.

Neben dem Präsidenten der EZB sehen auch andere Ökonomen in der Ankündigung des Programms eine äußerst geschickte und erfolgreiche Kommunikationsmaßnahme. Ohne auch nur einen einzigen Euro auszugeben hat der EZB-Rat mit der Bekundung seiner Bereitschaft Staatsanleihen von Krisenländern aufzukaufen die Liquidität erhöht, einen Ansturm auf Banken verhindert, Unsicherheiten und Schwankungen an den Finanzmärkten eingedämmt, Kreditkosten für Regierungen, Banken und Unternehmen gesenkt, die Vertrauenswürdigkeit der Euros gestärkt und die Wirtschaftsaussichten des Euro-Raums verbessert. Aus wirtschaftlicher Sicht haben von der Ankündigung des Programms alle, auch die Bundesrepublik Deutschland, profitiert⁶⁷.

⁶³ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2014/2015, S. 131, Anlage 14.

⁶⁴ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2013/2014, S. 114, Anlage 13.

⁶⁵ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2013/2014, S. 118, Anlage 13.

⁶⁶ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2013/2014, S. 145, Anlage 13.

⁶⁷ BerlinOeconomicus, Ein Aufruf zur Unterstützung des Anleihekaufprogramms OMT der Europäischen Zentralbank (abrufbar unter <https://berlinoeconomicus.diw.de/geldpolitik/ein-aufruf-zur-unterstuetzung-des-anleihekaufprogramms-omt-der-europaeischen-zentralbank/>, letzter Aufruf erfolgte am 9. September 2016), Anlage 1.

3.4 Kritik am OMT-Programm aus ökonomischer Sicht

Trotz der positiven Auswirkung, die aufgrund ihres zeitlichen Zusammenhangs mit der schrittweisen Ankündigung des Grundsatzbeschlusses des OMT-Programms von dieser herrühren könnten, wurde auch aus der ökonomischen Warte Kritik an dem Programm geübt.

So wurde u.a. die Meinung vertreten, dass die OMTs Fehlanreize für die Wirtschaftspolitik setzen und mit ihnen der Druck für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsraums sinkt, fiskalische Konsolidierungsmaßnahmen konsequent voranzutreiben. Die Tragfähigkeit der Staatsschulden solle jedoch nicht über die Geldpolitik, sondern vielmehr durch fiskalpolitische Maßnahmen sichergestellt werden. Konsolidierungserfolge können langfristig nur durch dauerhafte Ausgabe- und Einnahmeverbesserungen der Staatshaushalte und nicht durch eine lockere Geldpolitik herbeigeführt werden. Außerdem habe sich durch den gestiegenen Anteil von Staatsschuldentiteln in den Bilanzen der Zentralbanken die Abhängigkeit von Zentralbanken und Staaten verstärkt⁶⁸, eine Entwicklung, die nicht mit der Vorstellung von unabhängigen Zentralbanken zusammenpasst.

Des Weiteren wurden durch die OMTs Risiken auf Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets umverteilt. Diese Risiken lagen bisher in der fiskalpolitischen Verantwortung des betroffenen Staats. Damit stellen die OMTs die Integrität des gemeinsamen Währungsraums in Frage⁶⁹.

Ferner hat sich die EZB mit der Ankündigung der OMTs und deren Anbindung an die Programmkonditionalität der EFSF/ESM-Anpassungsprogramme in einen Graubereich zwischen Geld- und Fiskalpolitik begeben⁷⁰.

Teilweise wurde das OMT-Programm von Kritikern als schlichtweg ungeeignete Maßnahme zur Wiederherstellung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus gesehen, da die EZB ihrer Maßnahme eine enge Be-

⁶⁸ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2013/2014, S. 99, Anlage 13.

⁶⁹ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2013/2014, S. 100, Anlage 13.

⁷⁰ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2015/2016, S. 8*, Anlage 15.

ziehung zwischen Kreditzinsen und Staatsanleihezinsen zu Grunde legte, die sich als deutlich schwächer herausstellte, als angenommen.

Mit dem OMT-Programm wollte die EZB dem Redenominierungsrisiko, das ihrer Ansicht nach der Grund für das Auseinanderdriften von Kreditzinsen und Leitzinsen war, begegnen und somit attraktivere Kreditkonditionen schaffen. Zwar führte die Ankündigung zur Senkung der Zinsen auf Staatsanleihen, die Kreditzinsen für Unternehmer in den Krisenländern sanken jedoch trotz der niedrigen Staatsanleihezinsen nur geringfügig. Dass die Zinsen auf Staatsanleihen nach der OMT-Ankündigung sanken lag nach Auffassung der Kritiker daran, dass diejenigen Titel, die für OMTs in Frage kamen eine relativ hohe Rendite, gepaart mit einem geringen Risiko versprachen und dementsprechend begehrt waren. Die schwache Reaktion der Kreditzinsen in den Krisenländern lässt die Schlussfolgerung zu, dass die Transmission von Änderungen der Staatsanleihezinsen hin zur Änderung der Kreditzinsen äußerst träge ist, und das OMT-Programm damit ein ungeeignetes Mittel zur Wiederherstellung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus, darstellt. Fraglich sei hinsichtlich der Konditionen der OMTs auch, ob die Krisenländer für die die OMTs in Frage kommen, überhaupt über den politischen Willen verfügen sich dem strengen Regiment eines ESM-Programms zu unterwerfen. Es liege demnach vielmehr im Verantwortungsbereich der nationalen Regierungen und der Bankenaufsicht eine Lösung der Probleme im Bankensektor der Krisenländer herbeizuführen⁷¹.

3.5 Währungs- und Wirtschaftspolitik

Wie bereits erwähnt begibt sich die EZB mit der Ankündigung des OMT-Programms in eine Grauzone zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik. Wichtig ist es daher, nochmals darauf hinzuweisen, dass die EZB ein rein währungspolitisches Mandat innehat. Die Aufgaben der EZB im Bereich der Wirtschaftspolitik beschränken sich auf den Erlass von Koordinie-

⁷¹ Hristov/Hülsewig/u.a., Schiffbruch ohne Tiger, S. 1 f.

ungsmaßnahmen⁷² und die Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Union. Das jedoch nur unter der Voraussetzung, dass ihr eigentliches Ziel der Preisstabilität davon unbeeinträchtigt bleibt⁷³. Eine „lenkende Gestaltung“ der Wirtschaftspolitik durch die EZB ist durch diese Befugnis jedoch nicht gerechtfertigt⁷⁴. Die Sonderzuständigkeiten der Union für die Wirtschaftspolitik sind klar geregelt⁷⁵. Zu einer eigenständigen Wirtschaftspolitik ist die EZB nicht ermächtigt⁷⁶.

Die Zuständigkeit für die Wirtschaftspolitik i.S.d. Titels VIII des AEUV liegt bei den Mitgliedstaaten. Diese sind nach Art. 5 Abs. 1, 120 ff. AEUV für die Festlegung der Ziele und Wahl der Instrumente der Wirtschaftspolitik zuständig.

Diese voneinander getrennten Zuständigkeiten sind insbesondere im Hinblick auf die nun folgende rechtliche Begutachtung des OMT-Programms relevant.

⁷² Art. 2 Abs. 3, 5 Abs. 1 AEUV; EuGH, C-370/12, Rn 64.

⁷³ Art. 119 Abs. 2, 127 Abs. 1 Satz 2, 282 Abs. 2 Satz 3 AEUV.

⁷⁴ BVerfGE 134, 366, 403, Rn 68.

⁷⁵ Beispiele für Sonderzuständigkeiten in Art. 121, 122, 126 AEUV; BVerfGE 134, 366, 403, Rn 68.

⁷⁶ BVerfGE 134, 366, 392, Rn 39.

4 Das Verhältnis des BVerfG zu EuGH

4.1 Dualismus von nationalem Recht und Unionsrecht

Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten besteht ein vielseitiges Beziehungsgeflecht. Neben dem nationalen Recht stehen das Völkerrecht und das Europarecht. Das Völkerrecht dient der Regelung der Beziehungen der Staaten untereinander. Die Gründung der EWG und der EU fand auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge statt. Mit Beitritt der Bundesrepublik Deutschland in die EU, hat diese Hoheitsbefugnisse an die EU übertragen. Die EU ist eine Gemeinschaft mit eigener Hoheitsgewalt. Damit ist die EU zur Rechtssetzung befugt. Das Unionsrecht, früher wurde es als Gemeinschaftsrecht bezeichnet, setzt sich aus den Verträgen zur Gründung der EU zusammen. Dazu gehören der EUV und der AEUV als auch die auf deren Grundlage von der EU erlassenen Rechtsvorschriften. Unionsrecht und nationales Recht sind zwei individuelle Rechtskreise, die nebeneinander existieren. Das Unionsrecht ist nicht automatisch innerstaatlich verbindlich. Damit Unionsrecht in einem Mitgliedstaat verbindlich wird, muss ein sogenannter Rechtsanwendungsbefehl ergehen⁷⁷.

4.2 Primäres und sekundäres Unionsrecht

Zum primären Unionsrecht gehören die Verträge, EUV und AEUV. Das Sekundärrecht besteht aus den gemeinschaftlichen Rechtsakten. Diese Rechtsakte ergehen auf der Grundlage des Primärrechts oder aufgrund einer Ermächtigung durch einen anderen Rechtsakt⁷⁸. Rechtsakte der EU sind Richtlinien, Verordnungen sowie Beschlüssen und nicht verbindliche Empfehlungen und Stellungnahmen⁷⁹.

⁷⁷ Degenhart, Staatsrecht I, S.103.

⁷⁸ Schmidt/Schünemann, Europäische Union, S. 205.

⁷⁹ Art. 288 Satz 1 AEUV.

In mehreren Urteilen erhebt der EuGH Anspruch auf den Vorrang von Unionsrecht gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten. Damit stößt er bei den nationalen Gerichten der Mitgliedstaaten nicht gerade auf uneingeschränkte Zustimmung.

Das BVerfG setzt sich in mehreren bedeutsamen Entscheidungen mit der Fragestellung auseinander, ob und inwiefern für deutsche Gerichte und Verwaltungsbehörden beim Vollzug des Unionsrechts die Grundrechte des Grundgesetzes bindend sind⁸⁰.

4.3 Solange I-Beschluss

Die erste Entscheidung, auf die noch viele andere folgen werden, ist die Solange-Rechtsprechung, in der das BVerfG Klarheit in der Vorrangfrage zwischen nationalem Recht und dem Gemeinschaftsrecht schafft. In dem Solange I-Beschluss beansprucht das BVerfG weiterhin die Prüfungskompetenz über Gemeinschaftsrecht, da der europäische Grundrechtsschutz als mangelhaft gewertet wird. Er kommt zu dem Ergebnis, dass solange das Gemeinschaftsrecht, das zunächst keine Grundrechtsgarantie kannte, nicht selbst den vom Grundgesetz geforderten Mindeststandard sicherstellt und demnach einen gültigen und von einem Parlament beschlossenen formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes gleichkommt, die deutschen Grundrechte beim Vollzug des Unionsrechts durch deutsche Behörden zu beachten sind. Daher ist die Vorlage eines Gerichts der Bundesrepublik Deutschland an das BVerfG im Normenkontrollverfahren⁸¹, nach Einholung der im Art. 267 AEUV geforderten Entscheidung des EuGH, zulässig und geboten, wenn das Gericht die entscheidungserhebliche Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in der vom EuGH gegebenen Auslegung für un-

⁸⁰ Eger/Wagener, Europäische Integration, S. 88.

⁸¹ Im Solange I-Beschluss führt das BVerfG im Hinblick auf die Besonderheiten des Verhältnisses von nationalem Verfassungsrecht und Gemeinschaftsrecht eine Modifikation des Normenkontrollverfahrens nach Art. 100 Abs. 1 AEUV durch; BVerfGE 37, 271, 284, Rn 36.

anwendbar hält, weil sie mit einem der Grundrechte des Grundgesetzes kollidiert⁸².

4.4 Solange II-Beschluss

Mit dem Solange II-Beschluss wird der im viel kritisierten Solange I-Beschluss festgestellte Anspruch der BVerfG auf die Kontrolle von europäischen Rechtsakten und Maßnahmen jedoch im Hinblick auf die Grundrechtsentwicklung im Gemeinschaftsrecht zurückgenommen. Der Schutz der Grundrechte wird als vom Unionsrecht gewährleistet anerkannt und der Vorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht von dem BVerfG akzeptiert⁸³. Demnach wird das BVerfG seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte und Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben. Es wird dieses Recht nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen, solange die EU, insbesondere die Rechtsprechung des EuGH, einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft im Allgemeinen gewährleistet, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar geboten Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleicht. Auch muss dieser Grundrechtsschutz den Wesensgehalt der Grundrechte generell garantieren. Entsprechende Vorlagen an der BVerfG im Normenkontrollverfahren sind nicht zulässig⁸⁴.

4.5 Bananenmarkt-Beschluss

Mit dem Bananenmarktbeschluss wird der Durchsetzung der deutschen Grundrechte gegenüber kollidierendem Unionsrecht die Bedingung eines „strukturellen Defizits“ des Grundrechtsschutzes innerhalb der EU zu

⁸² BVerfGE 37, 271, 285, Rn 38.

⁸³ Eger/Wagener, Europäische Integration, S.88.

⁸⁴ BVerfGE 73, 339, 387, Rn 117.

Grunde gelegt⁸⁵. Es reicht dabei nicht aus, dass der durch den EuGH und der durch das BVerfG gewährte Rechtsschutz nicht vollkommen deckungsgleich sind oder nur in einem Einzelfall der Grundrechtsschutz durch den EuGH ausfällt. Vielmehr müssen die Grundrechte durch die Gemeinschaft im Allgemeinen und in ihrem Wesen offenbar missachtet werden⁸⁶. Verfassungsbeschwerden und Vorlagen von Gerichten sind unzulässig, wenn sie nicht in ihrer Begründung die Verletzung in Grundrechte des Grundgesetzes durch sekundäres Gemeinschaftsrecht geltend machen und Schritt für Schritt dargelegt wird, dass der als unabdingbar gebotene Grundrechtsschutz im Allgemeinen nicht gewährleistet ist. Hierzu ist eine Gegenüberstellung des Grundrechtsschutzes auf nationaler Ebene und auf Gemeinschaftsebene erforderlich⁸⁷.

Das BVerfG nimmt jedoch weitere Rechtsprechungen vor, die es ihm ermöglichen Maßnahmen der EU im Hinblick auf die deutschen Grundrechte zu kontrollieren und die Grundrechte im Einzelfall durchzusetzen.

5 Die Ultra-Vires-Doktrin

5.1 Maastricht-Urteil

In dem Maastricht-Urteil formuliert das BVerfG eine Ultra-Vires-Doktrin, die einen Kontrollvorbehalt über die Kompetenzausübung der EU vorsieht. Seine Zuständigkeit für die Kontrolle von Ultra-Vires-Akten begründet das BVerfG aus seiner Zuständigkeit für die Wahrung der Grenzen des Integrationsprogramms heraus. Demnach kann das BVerfG prüfen, ob Einrichtungen oder Organe der EU eine Maßnahme ergreifen, die außerhalb, der ihnen durch die Verträge übertragenen Kompetenzen liegt oder über die formulierten Grenzen hinausgeht. Sind die Maßnahmen nicht vom Integra-

⁸⁵ Sauer, Menschenwürde und Unionsrechts, S. 1136.

⁸⁶ BVerfGE 102, 147, 155 f., Rn 32.

⁸⁷ BVerfGE 102, 147, 164, Rn 64.

tionsprogramm⁸⁸ gedeckt, untersteht sie nicht mehr dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts⁸⁹. Stellt sich demnach eine europäische Maßnahme als kompetenzwidrig (*ultra vires*) heraus, so ist der betreffende Rechtsakt im Geltungsbereich des deutschen Grundgesetzes nicht bindend⁹⁰ und die deutschen Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte dürfen sich an dieser kompetenzanmaßenden Handlung nicht beteiligen. Dasselbe gilt für die deutsche Bundesbank⁹¹.

Aus der Ultra-Vires-Doktrin ergibt sich ein aus deutschem Verfassungsrecht begründeter Kontrollvorbehalt des BVerfG über europäische Akte, durch den der Vorranganspruch des Europarechts eingeschränkt wird. Durch diesen Rechtmäßigkeitsvorbehalt beansprucht das BVerfG das letzte Wort über die Rechtmäßigkeit von Unionsrecht und sichert sich die Rolle als letzte Instanz bzgl. der Anwendung des Unionsrechts in Deutschland⁹².

5.2 Honeywell-Entscheidung

In der Honeywell-Entscheidung wird darauf eingegangen, dass es die Pflicht des BVerfG sei, der Rüge eines Ultra-Vires-Handelns der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU nachzugehen⁹³. Diese Pflicht und die dem EuGH vertraglich übertragene Aufgabe, die Verträge auszulegen und anzuwenden, sind zu koordinieren. Dabei sollen die Einheitlichkeit und Grundprinzipien des Unionsrechts gewahrt werden. Wäre es jedem Mitgliedstaat ohne weiteres möglich, einen Anspruch darauf zu erheben, dass seine Gerichte über die Gültigkeit von Rechtsakten der Union entscheiden können, so könnte davon der Anwendungsvorrang des Uni-

⁸⁸ Art. 23 Abs. 1 GG.

⁸⁹ BVerfG, Pressemitteilung v. 21. Juni 2016 (abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/bvg16-034.html>, letzter Aufruf erfolgte am 9. September 2016), Anlage 5.

⁹⁰ BVerfGE 89, 155, 188, Rn 106.

⁹¹ BVerfGE 134, 366, 394, Rn 45.

⁹² Mayer, *Rebels without a cause?*, S. 481.

⁹³ Art. 19 Abs. 1 Satz 3 EUV.

onsrechts unterlaufen und die Einheitlichkeit des Unionsrechts gefährdet werden. Wäre den Mitgliedstaaten andererseits keine Möglichkeit der Ultra-Vires-Kontrolle gegeben, so hätte das EuGH das Monopol für die verbindliche Auslegung des Unionsrechts inne. Hieraus ergibt sich eine unvermeidbare Spannungslage. Diese soll im Einklang mit der europäischen Integrationsidee ausgeglichen und durch wechselseitige Rücksichtnahme entschärft werden⁹⁴.

Eine Ultra-Vires-Kontrolle kommt demnach nur in Betracht, wenn ersichtlich ist, dass Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der EU kompetenzwidrig gehandelt haben. Dies setzt voraus, dass der kompetenzwidrige Akt „offensichtlich“ ist und im Kompetenzgefüge zu einer „strukturell bedeutsamen“ Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten führt. Kompetenzüberschreitungen sind insbesondere dann strukturell bedeutsam, wenn sie sich auf einen durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Sachbereich beziehen, der zur verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland zählt oder der besonders von demokratisch diskursiven Prozess in den Mitgliedstaaten abhängt⁹⁵.

Ein Ultra-Vires-Akt durch ein Organ der EU würde Unterlassungs- und Handlungspflichten deutscher Staatsorgane auslösen. Vor dem BVerfG sind diese Unterlassungs- und Handlungspflichten einklagbar, sollten sie sich auf deutsche Verfassungsorgane beziehen⁹⁶. Diese Einklagbarkeit würde auch schon bei angekündigten, in ihrem Inhalt aber bereits hinreichend bestimmten Ultra-Vires-Akten greifen⁹⁷. Können die nicht mehr korrigierbaren Folgen einer Maßnahme von Organen oder Einrichtungen der EU plausibel dargelegt werden, so kann zur Vermeidung dieser Folgen vorbeugender Rechtsschutz auch im Verfahren der Verfassungsbeschwerde geboten sein⁹⁸.

⁹⁴ BVerfGE 126, 286, 302, Rn. 56, 57.

⁹⁵ BVerfGE 126, 286, 304, 307, Rn 61, 65.

⁹⁶ BVerfGE 134, 366, 394, Rn 44.

⁹⁷ BVerfGE 134, 366, 417 f., Rn 101.

⁹⁸ BVerfGE 123, 267, 329, Rn 170.

Die Einhaltung des Integrationsprogramms liegt im Verantwortungsbereich der Mitgliedsstaaten, der Verfassungsorgane und der Organe der EU. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung Aufgabe aller Verfassungsorgane⁹⁹. Im Rahmen des deutschen GG dient u.a. der Gesetzesvorbehalt des Art. 23. Abs. 1 Satz 2 GG der Wahrung der Integrationsverantwortung. Dieser besagt, dass Hoheitsrechte nur durch Gesetz und mit Zustimmung des Bundesrats übertragen werden können. Allein das Parlament hat die Befugnis darüber zu entscheiden, ob und in welchem Umfang Hoheitsrechte übertragen werden sollen¹⁰⁰. Das Grundgesetz ermächtigt die deutschen Staatsorgane nicht, Hoheitsrechte derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die Europäische Union begründet werden können. Es untersagt die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz¹⁰¹. Das verfassungsrechtliche Prinzip der Einzelermächtigung darf nicht unterlaufen werden¹⁰². Aus der Integrationsverantwortung erwächst für den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung die Pflicht über die Einhaltung des Integrationsprogramms zu wachen, an Ultra-Vires-Akten von Organen oder Einrichtungen der EU nicht mitzuwirken, bzw. diese nicht umzusetzen. Darüber hinaus müssen sie aktiv auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinwirken. Verstoßen der Bundestag und die Bundesregierung gegen diese Pflicht, so sind dadurch subjektive, mit der Verfassungsbeschwerde rügefähige Rechte der Wahlberechtigten, verletzt. Außerdem kann ein solcher Verstoß Gegenstand eines Organstreits sein¹⁰³.

⁹⁹ BVerfGE 134, 366, 394, Rn 47.

¹⁰⁰ BVerfGE 134, 366, 395, Rn 48.

¹⁰¹ BVerfGE 123, 267, 349, Rn 233.

¹⁰² Art. 5 Abs. 2 EUV besagt, dass nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig wird, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.

¹⁰³ BVerfGE 134, 366, 395 f., Rn 49, 50.

5.3 Gewährleistungsgehalt des Art. 38 GG

Art. 38 GG regelt die Wahlrechtsgrundsätze, das aktive und passive Wahlrecht, das Prinzip der Repräsentation und die Garantie des freien Mandats sowie die Begründung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Wahlrecht zum deutschen Bundestag¹⁰⁴. Der Bundestag ist die Vertretung des Volkes auf Bundesstaatsebene. Er ist das einzige der obersten Bundesstaatsorgane, dessen Mitglieder direkt von Volk gewählt werden. Diesem Umstand ist es geschuldet, dass er sowohl eine zentrale Funktion im demokratischen Legitimationszusammenhang als auch im System der staatlichen Willensbildung und Entscheidungsfindung innehat¹⁰⁵. Der Bundestag beruht auf dem Prinzip der Volkssouveränität¹⁰⁶ und ist das Organ, durch welches das Volk die Staatsgewalt ausübt¹⁰⁷. Nach Art. 38 Abs. 1 und 2 GG ist jedem wahlberechtigten Deutschen das subjektive Recht gewährleistet, sich an der Wahl der Abgeordneten des Bundestags zu beteiligen. Art. 38 GG stellt sicher, dass dem Bürger das Wahlrecht zum deutschen Bundestag zusteht und die Wahl nach den verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätzen abläuft. Es wird jedoch auch der grundlegende demokratische Gehalt dieses Rechts sichergestellt. Art. 38 GG garantiert, das in Art. 20 Abs. 2 GG niedergelegte demokratische Prinzip, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und von ihm durch ein besonderes Organ der Gesetzgebung ausgeübt wird¹⁰⁸. Das dem einzelnen Bürger garantierte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag sichert nicht nur die formale Legitimation der Staatsgewalt auf Bundesebene sondern es garantiert dem wahlberechtigten Deutschen durch seine Willensentscheidung eine Einflussnahme auf die politische Willensbildung und damit die Möglichkeit etwas bewirken zu können. In Art 38. Abs. 1 Satz 1 GG begründet sich also ein Anspruch für den wahlberechtigten Bürger darauf, dass er durch seine Wahl zur Legitimation der Bundesstaatsgewalt beiträgt und er

¹⁰⁴ Dürig/Maunz, Grundgesetz. Kommentar zu Art. 38, Rn 14.

¹⁰⁵ Dürig/Maunz, Grundgesetz. Kommentar zu Art. 38, Rn 30.

¹⁰⁶ Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG.

¹⁰⁷ Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG.

¹⁰⁸ Dürig/Maunz, Grundgesetz. Kommentar zu Art. 38, Rn 37.

auf deren Ausübung Einfluss nehmen kann. Das Wahlrecht schützt den Einzelnen im Anwendungsbereich von Art. 23 GG davor, dass durch eine Übertragung von Aufgaben und Befugnissen des deutschen Bundetags auf die europäische Ebene die Legitimation der Staatsgewalt und die Einflussnahme auf die politische Willensbildung in dem Maße entleert wird, dass das Demokratieprinzip davon verletzt wird¹⁰⁹.

Insbesondere der Bundestag verleiht der demokratischen Selbstregierung des Volkes Ausdruck. Sollte er Aufgaben und Befugnisse aufgeben, so ist der Sachbereich, der sich auf den demokratischen Gehalt des Art. 38 GG bezieht, davon berührt. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG ermächtigt den Bundesverfassungsgesetzgeber dazu, bis zur Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG der EU die eigenständige Wahrnehmung von Hoheitsbefugnissen einzuräumen. Diese Verfassungsbestimmung wurde für die europäische Integration und deren Fortbestand geschaffen. Art. 23 Abs. 1 GG bestimmt demnach auch den Gewährleistungsgehalt des durch Art. 38 GG begründeten Rechts. Sollte der Bundestag in seiner Befugnis dauerhaft derart eingeschränkt sein, dass er nicht mehr dazu in der Lage ist zentrale politische Entscheidungen in eigenständiger Pflichtwahrnehmung zu treffen, so droht das Wahlrecht, in einem für die politische Selbstbestimmung des Volkes wesentlichen Bereich, leerzulaufen. Damit würde eine Verletzung des materiellen Gewährleistungsgehalts des Wahlrechts vorliegen¹¹⁰. Da die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG nur an einer europäischen Integration teilnehmen darf, wenn diese sich den demokratischen Grundsätzen verpflichtet, muss insbesondere der legitimatorische Zusammenhang zwischen Wahlberechtigten und der europäischen Hoheitsgewalt bestehen, dessen Gewährleistungsgehalt in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG begründet ist¹¹¹.

Eine Verfassungsbeschwerde kann sich auf Art. 38 Abs. 1 GG stützen, sollte das Wahlrecht des Einzelnen dadurch eingeschränkt werden, dass die Entscheidungsmacht des von ihm direkt gewählten Bundesstaatsor-

¹⁰⁹ BVerfGE 89, 155, 177, Rn 61.

¹¹⁰ BVerfGE 134, 366, 396, Rn 52.

¹¹¹ BVerfGE 123, 267, 331, Rn 176.

gans durch einen kompetenzanmaßenden Hoheitsakt verdrängt wird und dieser Hoheitsakt wiederum nicht durch das Zustimmungsgesetz gedeckt und dadurch demokratisch nicht legitimiert ist¹¹².

5.4 Vorabentscheidungsverfahren

Das BVerfG hat bzgl. der Auslegung des Unionsrechts grundsätzlich die Entscheidungen des EuGH zu achten. Um eine einheitliche Anwendung von Unionsrecht zu sichern, können bzw. müssen nationale Gerichte den EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV Fragen vorlegen, soweit eine Auslegungs- oder Gültigkeitsfrage des Unionsrechts für die Entscheidung des nationalen Falls erforderlich ist. Dadurch wird dem EuGH die Gelegenheit gegeben die Verträge auszulegen und über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Rechtsakte zu entscheiden¹¹³. Hat das EuGH eine Entscheidung im Vorabentscheidungsverfahren getroffen, so können an dieser die besonderen Prüfungsmaßstäbe der nationalen Gerichte angelegt werden¹¹⁴.

6 Der Vorlagebeschluss des BVerfG

Im Wege der Verfassungsbeschwerde und eines Organstreits wandten sich mehrere Beschwerdeführer und die Antragstellerin vor dem BVerfG gegen die Mitwirkung der deutschen Bundesbank an der Umsetzung des OMT-Beschlusses der EZB und gegen die Untätigkeit der Bundesregierung und des Bundestag angesichts des Beschlusses¹¹⁵.

¹¹² Degenhart, Staatsrecht I, S. 106.

¹¹³ BVerfGE 126, 286, 304, Rn 60.

¹¹⁴ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 12.

¹¹⁵ BVerfG, Pressemitteilung v. 7. Februar 2014 (abrufbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/bvg14-009.html>, letzter Aufruf erfolgte am 9. September 2016), Anlage 4.

Mit Beschluss vom 14. Januar 2014 setzte das BVerfG dieses Verfahren aus und legte dem EuGH Fragen zur Vorabentscheidung vor. Es war das erst Mal in der Geschichte des BVerfG, dass es Fragen im Vorlageverfahren nach Art. 267 AEUV, an den EuGH gerichtet hat.

In dem Vorlagebeschluss wird erwogen, dass die deutschen Staatsorgane ihren aus der Integrationsverantwortung ableitbaren Handlungs- und Unterlassungspflicht nicht nachgekommen sein könnten, für den Fall dass es sich bei dem Beschluss des OMT-Programms durch die EZB um einen Ultra-Vires-Akt handeln sollte¹¹⁶.

Ultra-Vires könnte die EZB mit ihrem OMT-Beschluss gehandelt haben, sollten das Programm nicht mit dem Primärunionsrecht vereinbar sein.

Da eben diese Primärrechtskonformität, nach Auffassung der Mehrheit des Senats (6:2 Stimmen) fraglich ist¹¹⁷ legte er dem EuGH Fragen diesbezüglich vor, da es in erster Linie die Aufgabe des EuGH ist es, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge sicherzustellen¹¹⁸. Es gewährt also dem EuGH den Vorrang bzgl. der Entscheidung darüber, ob die vom BVerfG angezweifelte Primärrechtskonformität gewährleistet ist.

In seinem Vorlagebeschluss legt das BVerfG ausführlich dar, inwiefern der OMT-Beschluss gegen das Primärrecht der Union verstoßen könnte. Es formuliert die Frage, ob Art. 119, Art 123 Abs. 1 und Art. 127 Abs. 1 und 2 AEUV sowie die Art. 17-24 des ESZB-Protokolls dahingehend auszulegen sind, dass sie die EZB dazu ermächtigen den OMT-Beschluss in seiner bisherigen Form zu fassen¹¹⁹.

Der Ansicht des Senat nach liegen schwerwiegende Gründe vor, die dafür sprechen, dass die EZB ihr geldpolitisches Mandat durch die OMT-Ankündigung überschritten hat und über ihre eigene Zuständigkeit hinweg in die der Mitgliedstaaten eingreift. Außerdem könnte die EZB mit dem

¹¹⁶ BVerfGE 134, 366, 395, Rn 49.

¹¹⁷ BVerfG, Pressemitteilung v. 7. Februar 2014 (abrufbar unter vgl.¹¹⁵), Anlage 4.

¹¹⁸ Art. 19 Abs. 1 EUV.

¹¹⁹ BVerfGE, 134, 366, Vorlagefragen.

OMT-Beschluss gegen das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung verstoßen haben, was nach dem Vertrag von Lissabon strikt untersagt ist. Sollte tatsächlich eine solche Überschreitung des währungspolitischen Mandats der EZB oder eine Verletzung des Verbots der monetären Haushaltsfinanzierung durch das Handeln im Rahmen der OMTs durch die EZB festgestellt werden, und wäre diese Kompetenzüberschreitung sowohl „offensichtlich“ als auch „strukturell bedeutsam“, so läge nach Auffassung der BVerfG ein Ultra-Vires-Akt vor¹²⁰.

6.1 Ausführung zur Primärrechtskonformität des OMT-Programms durch das BVerfG

6.1.1 Das währungspolitische Mandat der EZB – Ausführung durch das BVerfG

In seiner Vorlage veranschaulicht das BVerfG in einer ausführlichen Darlegung, warum die OMTs seiner Auffassung nach, nicht von den Kompetenzen erfasst wird, die der EZB im Rahmen der Verträge zugesprochen wurden.

Hierfür grenzt es währungspolitische Maßnahmen (im Kompetenzbereich der EZB) und wirtschaftspolitische Maßnahmen (nicht im Kompetenzbereich der EZB, sondern in erster Linie in der Verantwortung der Mitgliedstaaten) voneinander ab. Die Abgrenzung erfolgt anhand des Wortlauts, der Systematik und der Zielsetzung der Verträge. Entscheidend für die Abgrenzung zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik sind die objektiv zu bestimmende Zielsetzung einer Maßnahme, die gewählten Mittel und die Verbindung dieser Mittel zu anderen Regelungen¹²¹.

Wird der Wortlaut des OMT-Beschlusses zu Grunde gelegt, so sprechen die darin formulierte Zielsetzung, seine Selektivität, die Parallelität bzgl. EFSF/ESM-Programmen und das Risiko, deren Zielsetzung und Auflage

¹²⁰ BVerfG, Pressemitteilung v. 7. Februar 2014 (abrufbar unter vgl.¹¹⁵), Anlage 4.

¹²¹ BVerfGE 134, 366, 401, Rn 63.

zu unterlaufen, dafür, dass sich die OMTs nicht als Maßnahme zur Unterstützung der unionalen Wirtschaftspolitik rechtfertigen lassen.

Die Zielsetzung der OMTs war es den stark erhöhten Renditen von Staatsanleihen einzelner Euro-Ländern entgegenzuwirken, die nach Auffassung der EZB durch unbegründete Redenominierungsbedenken der Anleger hervorgerufen wurden¹²². Demgegenüber steht die Auffassung der deutschen Bundesbank, dass die divergierenden Zinsaufschläge die Skepsis der Marktteilnehmer widerspiegeln und dies nach der Konzeption der AEUV durchaus beabsichtigt ist, da die Zinsaufschläge einen Anreiz bzgl. der Eigenverantwortlichkeit nationaler Staatshaushalte schaffen. Solange sich die EZB also darauf beruft, mit den OMTs die aktuelle Zusammensetzung des Euro-Währungsgebiets zu gewährleisten, indem sie eine Senkung der Zinssätze auf Staatsanleihen von Krisenländern herbeiführt, betreibt sie damit Wirtschaftspolitik und handelt außerhalb ihres währungspolitischen Mandats¹²³.

Der Rechtsprechung des BVerfG zur Folge ist die EZB zu währungspolitischen Maßnahmen, wie bspw. der Festsetzung der Leitzinssätze für das Euro-Währungsgebiet und der Ausgabe von Euro-Münzen oder Euro-Banknoten befugt¹²⁴. Diese Maßnahmen gelten für alle Mitgliedsstaaten bzw. dort ansässigen Geschäftsbanken gleichermaßen. Mit dem selektiven Ankauf von Staatsanleihen bestimmter Staaten hat die EZB aber eine Vorgehensweise gewählt, die nicht für alle Mitgliedstaaten die gleiche Wirkung hat, sondern zwischen ihnen differenziert. Dieses Vorgehen ist untypisch für die Geldpolitik und spricht für eine wirtschaftspolitische Zielsetzung¹²⁵. Auch die Parallelität der OMTs mit EFSF/ESM-Hilfsprogrammen, da die Bindung des betroffenen Landes an ein solches makroökonomisches Anpassungsprogramm oder ein vorsorgliches Programm eine der Bedingungen ist, unter denen OMTs ausgeführt werden können, und das Risiko diese zu unterlaufen, sprechen dafür, dass die

¹²² BVerfGE 134, 366, 404 f., Rn 69-71.

¹²³ BVerfGE 134, 366, 405 f., Rn 71, 72.

¹²⁴ EuGH, C-370/12, Rn 95 f.

¹²⁵ BVerfGE 134, 366, 406, Rn 73.

EZB mit den OMTs Wirtschaftspolitik betreibt¹²⁶. Die OMTs kommen in ihrer Funktion den Hilfsprogrammen gleich, während jedoch die Institutionen, von denen sie ausgeführt werden, in ihrer parlamentarische Legitimation und Kontrolle voneinander abweichen¹²⁷.

Vorausgesetzt die OMTs wären in Anbetracht der aufgeführten Erwägungen, als eigenständige wirtschaftspolitische Maßnahme der EZB zu qualifizieren, so läge darin ein offensichtlicher Verstoß gegen ihr Währungspolitisches Mandat und die darin bestimmte Kompetenzverteilung.

Strukturell bedeutsam könnten die OMTs in dem Sinne sein, dass sie die Hilfsmaßnahmen im Rahmen der „Eurorettungspolitik“, die nach Art. 136 Abs. 3 AEUV im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten liegen, überlagern könnten. Außerdem könnten die OMTs strukturell bedeutsam sein, sollten sie zu einer erheblichen Umverteilung zwischen den Haushalten und damit zwischen den Steuerzahlern der Mitgliedstaaten beitragen. Dadurch würden sie Züge eines Finanzausgleichs annehmen. Ein Finanzausgleich ist in den europäischen Verträgen nicht vorgesehen¹²⁸.

6.1.2 Das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung – Ausführung durch das BVerfG

Auch legt das BVerfG in seiner Vorlage dar, inwiefern der Beschluss der OMTs gegen das Verbot der monetären Finanzierung von Mitgliedstaaten des Eurogebiets bzw. das ihm innewohnende Umgehungsverbot verstoßen könnte¹²⁹.

Dabei stellt es fest, dass neben der Neutralisierung von Zinsaufschlägen, der Selektivität und der Parallelität der OMTs mit EFSF/ESM-Hilfsprogrammen weitere Punkte dafür sprechen, dass der OMT-Beschluss auf eine Umgehung des Verbots unmittelbar Anleihen von emit-

¹²⁶ BVerfGE 134, 366, 407, Rn 74.

¹²⁷ BVerfGE 134, 366, 407, Rn 78.

¹²⁸ BVerfGE 134, 366, 392 f., Rn 39-41.

¹²⁹ BVerfGE 134, 366, 411, Rn 84.

tierenden Mitgliedstaaten zu erwerben, abzielt¹³⁰. Dazu gehören die Bereitschaft, sich bei den erworbenen Staatsanleihen an einem Schuldenschnitt zu beteiligen, das erhöhte Risiko, dass es bei eben diesen Anleihen zu einem Schuldenschnitt kommt, die Möglichkeit, die erworbenen Staatsanleihen bis zur Endfälligkeit zu halten, der Eingriff in die Preisbildung am Markt und die Ermutigung der Marktteilnehmer zum Erwerb der in Rede stehenden Anleihen am Primärmarkt.

„Offensichtlich“ wäre der Verstoß, da monetäre Haushaltsfinanzierung nach Art. 123 Abs. 1 AEUV ausdrücklich durch das Primärrecht untersagt ist und nicht in den Kompetenzbereich der EZB fällt. „Strukturell bedeutsam“ wäre der Verstoß, da das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung eine der zentralen Regeln ist, die eine Ausgestaltung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft gewährleistet. Die Ausgestaltung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft wiederum ist Teil des geltenden Integrationsprogramms und stellt die wesentliche Grundlage für die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der Währungsunion dar. Außerdem sichert das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des deutschen Parlaments ab¹³¹.

6.2 Rechtfertigung des Grundsatzbeschlusses des OMT-Programms durch die EZB

Das von der EZB zur Begründung der OMTs hervorgebrachte Argument, dass die OMTs eine Störung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus beheben sollen, ändert nach Auffassung des BVerfG nichts an der ihrer Ansicht nach vorliegenden Mandatsüberschreitung und dem Verstoß gegen das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung. Das reine Potential der OMTs, zu einer Erreichung der geldpolitischen Ziele beizutragen, kann nicht als hinreichender Grund angesehen werden, auch die OMTs selbst als geldpolitische Maßnahme zu verstehen.

¹³⁰ BVerfGE 134, 366, 412, Rn 87.

¹³¹ BVerfGE 134, 366, 394, Rn 43.

Sobald ein Staat in eine Schuldenkrise gerät, ist davon auszugehen, dass dies Einfluss auf die Funktionalität des geldpolitischen Transmissionsmechanismus hat und eine Störung hervorrufen kann. Sollte eine solche Störung als Rechtfertigung ausreichen, dass die EZB Staatsanleihen des betroffenen Landes erwirbt, so würde, den Ausführungen des BVerfG zur Folge, dadurch der EZB die Erlaubnis erteilt, wann immer sich ein Mitgliedstaat in Finanzierungsschwierigkeiten befindet, durch Staatsanleihekäufe auszuweichen. Damit würde das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung seinen Sinn verlieren¹³².

6.3 Voraussetzungen unter denen die OMTs nicht zu beanstanden sind

Das BVerfG sieht die Möglichkeit, dass die OMTs nicht zu beanstanden sind, sollte es zu einer primärrechtskonformen Auslegung des OMT-Beschlusses durch das EuGH und zu einer Beschränkung seiner Gültigkeit kommen¹³³. Durch die Auslegung bzw. Gültigkeitsbeschränkung müsste, im Hinblick auf das Mandat der EZB, sichergestellt werden, dass durch die OMTs die EFSF/EMS-Konditionalitäten nicht unterlaufen werden und sich die OMTs in der Tat auf einen rein unterstützenden Charakter beschränken. Um eine Umgehung des Verbots der monetären Haushaltsfinanzierung auszuschließen, dürfte es der EZB nicht erlaubt sein, sich an einem Schuldenschnitt des betroffenen Staats zu beteiligen, die Ankäufe dürften nicht ex ante unbeschränkt sein und der Eingriff in die Preisbildung am Markt müsste so gering wie möglich gehalten werden¹³⁴.

¹³² BVerfGE 134, 366, 415 f., Rn 95-97.

¹³³ BVerfGE 134, 366, 416, Rn 99.

¹³⁴ BVerfGE 134, 366, 417, Rn 100.

6.4 Kritik am Vorlagebeschluss des BVerfG

Kritik am Vorlagebeschluss des BVerfG kam aus verschiedenen Richtungen. So auch aus der Mitte des Senats, der über den Vorlagebeschluss abgestimmt hatte.

Richterin Lübke-Wolff macht in ihrem Sondervotum deutlich, dass die Anträge ihrer Meinung nach hätten abgewiesen werden müssen und dass das BVerfG mit dem Beschluss von der bekräftigten Rechtsprechung bzgl. der Berufung auf Art. 38 Abs. 1 GG abweicht¹³⁵. Daneben stellte sie fest, dass die Kläger von dem BVerfG etwas verlangen, das die Grenzen des ohne Verstoß gegen Gewaltenteilungs- und Demokratieprinzip Entscheidbaren sprengt¹³⁶. Des Weiteren führt sie aus, dass die Möglichkeiten der Reaktion von Bundestag und Bundesregierung nicht sinnvoll durch die Auferlegung von Handlungspflichten verregelbar ist, sondern nur Bestandteil der politischen Ermessensausübung sein können¹³⁷.

Auch Richter Gerhardt legt in einem Sondervotum dar, dass die Verfassungsbeschwerde und der Antrag im Organstreitverfahren seiner Auffassung nach unzulässig sind. Er führt weiter aus, dass Wirtschafts- und Währungspolitik aufeinander bezogen sind und nicht strikt unterschieden werden können. Seiner Ansicht nach ist die Aussage, es gehe in erster Linie bei den OMTs um die Wiederherstellung des monetären Transmissionsmechanismus, nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit widerlegbar¹³⁸. Das „Nichteinschreiten“ des Bundestags sieht er als Ausdruck einer Mehrheitsentscheidung für eine bestimmte Politik zur Bewältigung der Schuldenkrise im Euro-Währungsgebiet an und nicht als Demokratiedefizit¹³⁹.

¹³⁵ Sondervotum der Richterin Lübke-Wolff, BVerfGE 134, 366, 423, Rn 120.

¹³⁶ Sondervotum der Richterin Lübke-Wolff, BVerfGE 134, 366, 419, Rn 105.

¹³⁷ Sondervotum der Richterin Lübke-Wolff, BVerfGE 134, 366, 422, Rn 116.

¹³⁸ Sondervotum des Richters Gerhardt, BVerfGE 134, 366, 435, Rn 149.

¹³⁹ Sondervotum des Richters Gerhardt, BVerfGE 134, 366, 438, Rn 155.

7 Das Urteil des EuGH

7.1 Ausführungen zu den Vorlagefragen

Das Vorabentscheidungsersuchen des BVerfG wurde vom EuGH als zulässig erklärt. In seinem Urteil, das am 16. Juni 2015 verkündet wurde, antwortet der EuGH auf die Fragen des BVerfG. In seiner Antwort stellt der EuGH fest, dass die Unionsverträge die EZB dazu ermächtigen ein Programm, wie das OMT-Programm zu beschließen.

Zu diesem Zeitpunkt war das OMT-Programm seit seiner Ankündigung, die mehr als 2 Jahre zurücklag, noch nicht durchgeführt worden.

In seinem Urteil führt das EuGH aus, dass die EZB gemäß dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung innerhalb der ihr durch das Primärrecht verliehenen Befugnisse zu handeln hat. Diese Befugnisse sind u.a. die Festlegung und Ausführung der Währungspolitik. Der Beschluss eines Programms, das über diesen begrenzten Bereich der Währungspolitik hinausgeht, sei daher ungültig. Weiter stellt der EuGH fest, dass die EZB zur Gewährung dieses Grundsatzes der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH unterliegt¹⁴⁰.

7.1.1 Das währungspolitische Mandat der EZB – Auslegung durch den EuGH

Hinsichtlich der Vorwürfe des BVerfG, dass die EZB durch den Beschluss der OMTs außerhalb ihres Mandats agiere, bezieht sich das EuGH in seiner Ausführung auf die von der EZB in ihrer Pressemitteilung aufgeführten Ziele des OMT-Programms. Zum einen ist das die ordnungsgemäße geldpolitische Transmission und zum anderen die Sicherstellung der Einheitlichkeit der Geldpolitik¹⁴¹. Beides sei dem EuGH zur Folge mit dem Mandat der EZB vereinbar, da in den Verträgen geregelt ist, dass die Festle-

¹⁴⁰ EuGH, C-62/14, Rn 41.

¹⁴¹ EuGH, C-62/14, Rn 47.

gung und Durchführung der Geldpolitik dem Art. 119 Abs. 2 AEUV zur Folge „einheitlich“ erfolgen soll. Das Ziel, eine ordnungsgemäße Transmission der Geldpolitik wiederherzustellen, trägt sowohl zu einer Einheitlichkeit der Geldpolitik als auch dem Ziel der Preisstabilität bei¹⁴². Die Selektivität der von der EZB im Rahmen der OMTs durchgeführten Staatsanleihekäufe, die der Auffassung des BVerfG nach, auf eine Kategorisierung der OMTs als wirtschaftspolitische Maßnahme hinweisen, bedeutet dem EuGH zur Folge nicht, dass das OMT-Programm nicht in den währungspolitischen Bereich einzuordnen ist. Da die Störung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus durch die erhöhten Zinssätze der Staatsanleihen einzelner Mitgliedstaaten hervorgerufen wurde, kann das OMT-Programm, das diese Störungen beheben soll, nicht deshalb zum wirtschaftspolitischen Instrument erklärt werden, weil es sich auf den Ankauf eben dieser einzelnen spezifischen Anleihen beschränkt¹⁴³. Auch über die den OMTs vom BVerfG vorgeworfene Parallelität zu EFSF/ESM-Programmen äußert sich das EuGH. Demnach spricht die Feststellung, dass die Rahmenbedingungen der OMTs die Einhaltung der Konditionalitäten eines EFSF/ESM-Programms voraussetzen, nicht dagegen, die OMTs als währungspolitisches Instrument einzustufen¹⁴⁴. OMTs könnten als Anreiz zur Einhaltung eines entsprechenden makroökonomischen Anpassungsprogramms gesehen werden. Da diese Auswirkung jedoch nur mittelbar ist, kann aus ihr heraus nicht darauf geschlossen werden, dass die OMTs als wirtschaftspolitische Maßnahme einzustufen ist¹⁴⁵.

7.1.2 Die Verhältnismäßigkeit des OMT-Programms

Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit des OMT-Programms bewertet das EuGH die Maßnahme sowohl als geeignet und erforderlich, als auch angemessen. Die OMTs stellen ein geeignetes Mittel dar, um eine Senkung der Zinssätze auf Staatsanleihen einzelner Mitgliedstaaten herbeizufüh-

¹⁴² EuGH, C-62/14, Rn 49.

¹⁴³ EuGH, C-62/14, Rn 55.

¹⁴⁴ EuGH, C-62/14, Rn 57.

¹⁴⁵ EuGH, C-62/14, Rn 58.

ren. Diese wurden, der EZB nach, durch unbegründete Befürchtungen der Anleger, dass es zu einem Auseinanderbrechen des Eurosystems kommen könnte, bedingt. Eine Senkung dieser Zinssätze könnte dazu beitragen, einen ordnungsgemäßen geldpolitischen Transmissionsmechanismus wiederherzustellen und eine Einheitlichkeit der Geldpolitik zu wahren¹⁴⁶.

Des Weiteren geht das Programm angesichts der Voraussetzungen, die für eine mögliche Durchführung festgelegt wurde, auch nicht über das zum Erreichen seines Ziels Erforderliche hinaus. Im Umfang beschränkt es sich auf die für seine Zielerreichung erforderlichen Staatsanleiheankäufe, die mit der Zielerreichung umgehend eingestellt werden. Auch ist die Durchführung der OMTs von einer umfassenden Beurteilung der geldpolitischen Erfordernisse abhängig¹⁴⁷.

In seinem potentiellen Ausmaß wird das OMT-Programm durch die in der Pressemitteilung aufgeführten Konditionalitäten in mehrfacher Weise beschränkt. Zu diesen Beschränkungen zählen die Voraussetzung der Teilnahme des Mitgliedstaats an einem makroökonomische Anpassungsprogramm oder dass nur Anleihen mit einer Laufzeit von ein bis drei Jahren in Erwägung gezogen werden¹⁴⁸.

Das EuGH stimmt mit der EZB in ihrer Annahme überein, dass sich ein selektives Anleihekaufprogramm als erforderlich erweisen kann. Die Konzentration der Staatsanleihekäufe durch die EZB auf die von der Störung betroffenen Teile des Eurosystems verhindern eine unnötige Erweiterung des Umfangs des Programms oder eine Verringerung seiner Wirkung¹⁴⁹. Auch ergeben sich laut EuGH bei der Durchführung des OMT-Programms keine Nachteile, die offensichtlich außer Verhältnis zu dessen Zielen stehen¹⁵⁰. Das OMT-Programm verstößt demnach, nach Auffassung des EuGH, nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

¹⁴⁶ EuGH, C-62/14, Rn 76, 77.

¹⁴⁷ EuGH, C-62/14, Rn 81-83.

¹⁴⁸ EuGH, C-62/14, Rn 87.

¹⁴⁹ EuGH, C-62/14, Rn 89.

¹⁵⁰ EuGH, C-62/14, Rn 91.

7.1.3 Das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung – Auslegung durch den EuGH

Weiter stellt der EuGH fest, dass Art. 123 Abs. 1 AEUV es der EZB zwar dem Wortlaut nach verbietet ein Mitgliedstaat finanziell zu unterstützen, von ihm jedoch nicht die Möglichkeit ausgeschlossen wird Anleihen eines Mitgliedstaats am Sekundärmarkt zu erwerben¹⁵¹. In seiner weiteren Ausführung erinnert das EuGH an die Vorarbeiten für den Maastrichter Vertrag, aus dem sich ergibt, dass Art. 123 AEUV die Mitgliedstaaten dazu anhalten soll eine gesunde Haushaltspolitik zu befolgen, indem durch das Verbot einer monetären Finanzierung öffentlicher Defizite, eine übermäßige Verschuldung oder überhöhte Defizite der Mitgliedstaaten vermieden werden sollten. Anleihekäufe am Sekundärmarkt dürfen nicht zur Folge haben, dass diese Ziele nicht mehr verfolgt werden und müssen daher mit ausreichenden Garantien versehen werden, um eine Umgehung des Verbots der monetären Haushaltsfinanzierung zu verhindern¹⁵².

7.2 Maßgaben unter deren Anwendung das OMT-Programm mit dem Primärrecht in Einklang steht

Die Vereinbarkeit des OMT-Programms mit den Art. 119, Art. 123 Abs. 1 und Art 127 Abs. 1 und 2 AEUV sowie den Art. 17-24 ESZB-Satzung ist an mehrere Voraussetzungen geknüpft.

Die EZB muss vermeiden, dass die von ihr beschlossenen Maßnahmen der Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten verfolgten Wirtschaftspolitik zuwiderlaufen¹⁵³. Außerdem darf die Intervention der EZB nicht an die Stelle einer Intervention des ESM treten, um dessen Ziele zu verwirklichen, sondern muss in unabhängiger Weise dazu dienen die Ziele ihres währungspolitischen Mandats zu gewährleisten¹⁵⁴. Ferner muss die EZB

¹⁵¹ EuGH, C-62/14, Rn 94, 95.

¹⁵² EuGH, C-62/14, Rn 100-102.

¹⁵³ EuGH, C-62/14, Rn 60.

¹⁵⁴ EuGH, C-62/14, Rn 65.

sich aus dem jeweiligen Finanzhilfeprogramm des Mitgliedstaats heraushalten, an die das OMT-Programm anknüpft¹⁵⁵.

Die EZB ist dazu verpflichtet, sollte es zur Durchführung der OMTs kommen, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen und seine Entscheidungen hinreichend zu begründen und die Maßgaben des Grundsatzes des Verhältnismäßigkeit zu wahren¹⁵⁶.

Die Staatsanleihekäufe an den Sekundärmärkten dürfen außerdem nicht die gleiche Wirkung wie der unmittelbare Erwerb von Staatsanleihen an den Primärmärkten haben¹⁵⁷. Der EZB-Rat hat über den Umfang, den Beginn, die Fortsetzung und die Aussetzung der Staatsanleihen zu entscheiden. Es soll eine Mindestfrist zwischen der Ausgabe eines Schuldtitels auf dem Primärmarkt und seinem Ankauf an den Sekundärmärkten eingehalten werden, sodass die Bildung eines Marktpreises für die Staatsschuldtitel möglich ist. Eine vorherige Ankündigung der Staatsanleihekäufe oder deren Volumen durch die EZB soll ausgeschlossen sein¹⁵⁸.

Sollte ein andauerndes Halten der Schuldtitel zur Umsetzung der geldpolitischen Ziele nicht mehr erforderlich sein, so müssen die Ankäufe reduziert bzw. eingestellt werden¹⁵⁹. Nur in außergewöhnlichen Fällen dürfen die Schuldtitel bis zu ihrer Endfälligkeit gehalten werden¹⁶⁰. Es dürfen nur Anleihen solcher Mitgliedstaaten erworben werden, die einen Zugang zum Anleihenmarkt haben, der ihre Finanzierung ermöglicht¹⁶¹. Durch diese Garantien wird verhindert, dass die Durchführung der OMTs die gleiche Wirkung hat wie ein Direkterwerb dieser Schuldtitel beim emittierenden Staat¹⁶² und damit gegen das Verbot der monetären Finanzierung verstößt.

¹⁵⁵ Schlussanträge des Generalanwalts v. 14. Januar 2015 zur Rs. C-62/14, Rn 263.

¹⁵⁶ EuGH, C-62/14, Rn 67, 69.

¹⁵⁷ EuGH, C-62/14, Rn 105.

¹⁵⁸ EuGH, C-62/14, Rn 106.

¹⁵⁹ EuGH, C-62/14, Rn 112.

¹⁶⁰ EuGH, C-62/14, Rn 117.

¹⁶¹ EuGH, C-62/14, Rn 116, 119.

¹⁶² EuGH, C-62/14, Rn 107.

7.3 Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón

Damit schließt sich das EuGH den Schlussanträgen des Generalanwalts Cruz Villalón vom 14. Januar 2015 über eine bedingte Unionsrechtskonformität an.

In diesem stellt der Generalanwalt fest, dass die Konzipierung und Durchführung der Währungspolitik in der alleinigen Zuständigkeit der EZB liegt. Ihre besonderen Kenntnisse und Informationen sind Grund dafür, dass sie, um eine Transmission der geldpolitischen Impulse bis in die Wirtschaft zu erreichen, die vorhandenen Erwartungen der Marktteilnehmer so handhaben darf, wie es zur Erreichen eben dieses Ziels erforderlich ist. Dabei muss ihr ein „weites Ermessen“ zukommen. Damit geht es einher, dass die Gerichte ihre Kontrolle der Tätigkeit der EZB mit einem „erheblichen Maß an Zurückhaltung“ durchführen. Der Grund hierfür besteht darin, dass ihnen die Spezialisierung und Erfahrung fehlt, über die die EZB auf diesem Gebiet verfügt¹⁶³. Des Weiteren sieht der Generalanwalt die OMTs als eine Maßnahme der Währungspolitik, wenn auch eine unkonventionelle¹⁶⁴. Voraussetzung hierfür sei es jedoch, dass die EZB sich jeder direkten Beteiligung an dem Finanzhilfeprogramm, das in dem betroffenen Mitgliedstaat gilt, enthält. Weitere Voraussetzungen seien die angemessene Begründung der Maßnahme und die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

Um eine Senkung der nach Einschätzung der EZB unrealistisch hohen Renditen der Staatsanleihen einiger Länder des Euro-Raums zu erreichen, sei das OMT-Programm sowohl geeignet und erforderlich als auch angemessen. Um die Angemessenheit zu prüfen, nahm der Generalanwalt eine Abwägung vor und kam zu dem Ergebnis, dass die EZB mit der Ankündigung der OMTs kein Risiko eingeht, das sie notwendigerweise „einem Szenario der Insolvenz“ aussetzt¹⁶⁵.

¹⁶³ Schlussanträge des Generalanwalts v. 14. Januar 2015 zur Rs. C-62/14, Rn 109 ff..

¹⁶⁴ Schlussanträge des Generalanwalts v. 14. Januar 2015 zur Rs. C-62/14, Rn 122.

¹⁶⁵ Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, S. 200.

Schon bereits vor der Urteilsverkündung des EuGH wurde vermutet, dass die EZB im Ergebnis nicht von jeglicher Kontrolle freigestellt werden könne und nur die Sicherung der Beachtung äußerster Grenzen erreicht werden könnte¹⁶⁶.

8 Die Identitätskontrolle

8.1 Lissabon-Urteil

Im Lissabon-Urteil formuliert das BVerfG mit der Identitätskontrolle einen neuen Ansatz, der ihm zusätzlich zur Ultra-Vires-Kontrolle die Möglichkeit eröffnet, Einfluss auf die Anwendung von Unionsrecht im Rechtsgebiet der Grundrechte des Grundgesetzes zu nehmen. Dabei prüft das BVerfG, ob der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG gewahrt ist. Nach Rechtsprechung des BVerfG können die grundlegenden politischen und verfassungsgemäßen Strukturen souveräner Mitgliedstaaten bei fortschreitender Integration anders nicht gewahrt werden. Im Rahmen der Identitätskontrolle kann überprüft werden, ob durch Handlungen von Einrichtungen, Organen oder sonstigen Stellen der EU die in Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG verletzt werden¹⁶⁷. Seiner Prüfung legt das BVerfG die Auslegung der Maßnahme im Lichte des Unionsrechts durch den EuGH zugrunde, die in einem Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 267 Abs. 2 und 3 AEUV vorgegeben wird¹⁶⁸.

Mit der Identitätskontrolle ist dem BVerfG damit ein zweiter Weg neben der Ultra-Vires-Doktrin gegeben, der dazu führen könnte, eine Maßnahme von Organen oder Einrichtungen der EU in Deutschland für unanwendbar zu erklären. Es ginge dabei nicht um einen Verstoß gegen das Primär-

¹⁶⁶ Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, S. 200.

¹⁶⁷ BVerfGE 123, 267, 354, Rn 240.

¹⁶⁸ BVerfGE 134, 366, 385, Rn 27.

recht, sondern einen Übergriff in die Verfassungsidentität des Grundgesetzes. Dieser kann nur von BVerfG allein festgestellt werden.

8.2 Gewährleistungsgehalt des Art. 23 Abs.1 Satz 3 GG

Der Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG hat sowohl eine formale als auch eine materielle Seite¹⁶⁹.

Seine formale Seite findet ihren Ausdruck in der Zweidrittelmehrheit bei der Ratifizierung durch den Bundestag und Bundesrat von Zustimmungsgesetzen. Werden Hoheitsrechte auf die EU übertragen, so geschieht dies durch den Beschluss von Übertragungsgesetzen. Diese Übertragungsgesetze sind Bundesgesetze und bedürfen immer der Zustimmung des Bundestags. Neben dieser Zustimmungsbedürftigkeit der Übertragungsgesetze seitens des Bundestags, die den Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten, der dem Integrationsprozess geschuldet ist, kompensieren soll, hat auch der Bundesrat Beteiligungsrechte inne. Die Mehrheitsanforderung für den Beschluss von Zustimmungsgesetzen erhöht sich gem. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG, wenn die Gesetzes, über die es abzustimmen gilt, die Verfassung materielle berühren. So wurden die Verträge von Maastricht, Lissabon und der ESM-Vertrag, sowie der Fiskalvertrag mit einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat ratifiziert. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass eine Änderung im Text des Primärrechts und eine damit einhergehende Änderung der Kompetenzen der Union, nicht unbedingt auch eine Relevanz für die Verfassung bedeutet. Eine Verfassungsänderung i.S.d Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG könnte vorliegen, wenn für die ordnungsgemäße Realisierung der EU Rechtsänderung eine Verfassungsänderung notwendig ist, sowohl Gewicht als auch Stellung der Bundesrepublik Deutschlands in der EU verändert wird oder aber der Union neue Durchgriffsrechte gegenüber dem Bürger eingeräumt werden. Von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG werden die Gründung der EU, wesentliche Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regeln-

¹⁶⁹ Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zu Art. 23 GG Rn 17.

gen, wie die Einführung der Evolutivklausel erfasst. Der Verweis auf Art. 79 Abs. 3 GG macht dabei deutlich, dass er auch als materielle Änderungsschranke unter dem Blickwinkel der EU und ihrer Fortentwicklung maßgeblich bleibt¹⁷⁰.

Von der materiellen Seite der Schranke ist der Kerngehalt der Verfassungsidentität betroffen¹⁷¹. Es dürfen nur solche Kompetenzüberschreitungen sanktioniert werden, die über den integrationsfesten Rahmen hinausgehen¹⁷².

Die Staatskultur und Identität der Bundesrepublik müssen auch dann gewahrt werden, wenn Hoheitsbefugnisse auf die EU übertragen wurden¹⁷³. Mit dem Vertrag von Lissabon wurden sowohl der Kompetenzumfang, als auch die politischen Handlungsmöglichkeiten der EU von den Mitgliedstaaten erweitert. In diesem Zusammenhang fordert das BVerfG, dass dem Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substanziellem Gewicht verbleiben. Dies soll auch in Anbetracht einer verbesserten demokratischen Legitimation und Kompetenz des europäischen Parlaments, im Zuge des Integrationsprozesses, weiterhin gelten. Dabei kommt es nicht auf quantitative Relationen an, sondern darauf, dass der Bundesrepublik für zentrale Regelungs- und Lebensbereiche substanzielle innerstaatliche Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben¹⁷⁴. Auch in welchen souveränitäts-sensiblen Bereichen genau diese Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben müssen konkretisiert das BVerfG in einer Aufzählung in seinem Lissabon-Urteil. Dazu gehören, nach Ansicht des BVerfG u.a. die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme, die Staatsrechtspflege und kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen, die die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit und den Umgang mit dem religiösen

¹⁷⁰ Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zu Art. 23 GG, Rn 15.

¹⁷¹ Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zu Art. 23 GG, Rn 17.

¹⁷² Sodan, GG. Beck'sche Kompakt-Kommentare, zu Art. 23 GG, Rn 20 a.

¹⁷³ Sodan, GG. Beck'sche Kompakt-Kommentare, zu Art. 23 GG, Rn 19.

¹⁷⁴ BVerfGE 123, 267, 358, Rn 351.

und weltanschauliche Bekenntnis betreffend¹⁷⁵. Hierzu zählt außerdem die Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung¹⁷⁶.

Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG gilt dem Wortlaut nach nur für die Primärverträge, wurde aber vom BVerfG auf die Gesamtheit des Unionsrechts ausgeweitet. Dabei legt er fest, was von Deutschland „übrig bleiben“ muss, wenn die Mitwirkung der Bundesrepublik an dem europäischen Integrationsprozess erfolgreich ist. Die in Art. 79 Abs. 3 GG enthaltenen Verfassungsprinzipien sind dabei spezifisch an den europäischen Bezug anzupassen. Nach Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG ist zunächst das Demokratieprinzip des GG zu wahren¹⁷⁷.

Im Hinblick auf die Bewältigungsversuche der europäischen Schuldenkrise und den solidarischen Hilfsmaßnahmen der Euro-Staaten, die sogenannte Euro-Rettung, stellt sich die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen für die finanzielle Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschlands. Die Ausrichtung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist sowohl Bestandteil des geltenden Integrationsprogramms als auch den verfassungsrechtlichen Anforderungen unterworfen. Diese wiederum gewinnt das BVerfG aus dem Demokratieprinzip. Jede größere Hilfsmaßnahme bedarf der Zustimmung des Bundestags im Einzelnen und er darf sich seiner Budgetautonomie auch nicht dadurch entziehen, dass er einem nicht begrenzten Bürgschafts- und Leistungsanspruch zustimmt. Durch das vorrangige Ziel der Preisstabilität und dem Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung sind dem Tätigwerden der EZB strenge Grenzen gesetzt¹⁷⁸. Im Abschluss des Fiskalvertrags wurde keine Beeinträchtigung der Budgethoheit gesehen, da der EU keine durchgreifenden Befugnisse zu konkreten Vorgaben für die nationalen Verträge eingeräumt wurden¹⁷⁹. Auch der ESM-Vertrag stellt hinreichend sicher, dass keine unbegründe-

¹⁷⁵ BVerfGE 123, 267, 358, Rn 249.

¹⁷⁶ Sodan, GG. Beck'sche Kompakt-Kommentare, zu Art. 23 GG, Rn 20 a.

¹⁷⁷ Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zu Art. 23 GG, Rn 17.

¹⁷⁸ Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zu Art. 23 GG, Rn 18.

¹⁷⁹ BVerfGE 132, 195, 249 ff.

ten Zahlungsverpflichtungen begründet werden können, die die Haushaltsautonomie verletzen könnten¹⁸⁰.

8.3 OMT-Beschluss im Hinblick auf die Verfassungsidentität

Mit dem Beschluss des OMT-Programms durch die EZB hat ein Organ der EU nicht nur eine Maßnahme ergriffen, mit der sie gegen das Primärrecht und die ihr darin übertragenen Kompetenzen, sondern auch gegen die Verfassungsidentität der Bundesrepublik Deutschlands verstoßen könnte.

Die Bundesrepublik Deutschland könnte als Miteigentümer der EZB für die Ankäufe von Staatsanleihen haften, ohne dass der Deutsche Bundestag daran beteiligt wäre. Die OMTs könnten ein Risiko in erheblichen Umfang für den Bundeshaushalt bedeuten. Indirekt können über die Miteigentümerschaft Anleiheankäufe, die von der EZB durchgeführt werden, auch einen Einfluss auf die Haushaltsmittel der Bundesrepublik haben und das, ohne dass der Bundestag über diese Ausgaben entscheiden würde¹⁸¹. Die OMTs können zu einer Belastung des deutschen Bundeshaushalts führen und damit zu einer Belastung der deutschen Steuerzahler. Der Bundestag könnte bei den Entscheidungen der EZB und ihrer Maßnahmenenergreifung nur zuschauen und diese im Nachhinein nachvollziehen. Er wäre damit finanzwirksamen Mechanismen ausgesetzt, die zu nicht mehr überschaubaren Belastungen des Haushalts führen könnten. Er wäre einem Gewährleistungs- und Haftungsmechanismus ausgeliefert, der an keinerlei strikte Angaben gebunden und in seinen Auswirkungen nicht begrenzt ist. Dieser Mechanismus wäre vom Bundestag nicht mehr kontrollierbar¹⁸². Durch den Verzicht auf den Senioritätsstatus der EZB bei den Ankäufen im Rahmen der OMTs würde ein Schuldenschnitt zu erheblichen Verlusten führen. Für diese Verluste müsste letztendlich auch die Bundesrepublik Deutschland eintreten.

¹⁸⁰ BVerfGE 135, 317, 424, Rn 222.

¹⁸¹ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 94.

¹⁸² BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 102.

Es liegen demnach erhebliche Gründe vor, die dafür sprechen, dass wenn der Beschluss des Programms schon nicht als Ultra-Vires-Akt zu werten ist, das BVerfG den Weg über die Identitätskontrolle wählen kann und der Anwendungsvorrang des Unionsrechts in der Verfassungsidentität nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG und dem Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG seine diesbezüglichen Grenzen findet.

9 Das Urteil des BVerfG

In dem Urteil des BVerfG, das am 21. Juni 2016 verkündet wurde, stellt es fest, dass die Identitätskontrolle und auch die Ultra-Vires-Kontrolle zum Ergebnis haben können, dass Unionsrecht in begrenzten Einzelfällen im Anwendungsbereich des deutschen Grundrechts für unverbindlich erklärt werden muss. Diesbezüglich verlangt der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit, dass die Feststellung einer Verletzung der Verfassungsidentität oder des Vorliegens eines Ultra-Vires-Akts dem BVerfG vorenthalten bleibt¹⁸³.

Des Weiteren legt das BVerfG nochmals dar, dass das Wahlrecht in seinem durch Art. 20 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern dem Bürger garantiert, dass Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU nur diejenigen Zuständigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der Verträge unter Berücksichtigung des Art. 23 Abs. 1 GG übertragen wurden. Aus diesem Gewährleistungsgrundsatz kann sich ein Anspruch gegenüber den Verfassungsorganen ableiten, dass sie ihre ihnen durch das Integrationsprogramm vermittelte Verantwortung, dieses Programm zu wahren, nachkommen, indem sie kompetenzwidrige Handlungen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU unterbinden¹⁸⁴.

¹⁸³ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 155.

¹⁸⁴ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 80.

Nach Auffassung des BVerfG haben die Beschwerdeführer die Möglichkeit einer qualifizierten Kompetenzüberschreitung dargelegt, die eine hinreichende Bedingung für die Aktivierung der Integrationsverantwortung der Bundesregierung darstellt. Demnach könnte die Bundesregierung und der Bundestag im Rahmen ihrer Integrationsverantwortung dazu verpflichtet sein der behaupteten Kompetenzüberschreitung entgegenzuwirken¹⁸⁵.

9.1 Ausführung zur Identitätskontrolle

Das BVerfG stellt fest, dass die Grundsätze, die in Art. 20 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG garantiert sind auch bei der Anwendung des Unionsrechts zu gewährleisten sind. Dies sei das Ziel der Identitätskontrolle¹⁸⁶. Sollten Handlungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU die in Art. 1 und 20 GG niedergelegte Verfassungsidentität betreffen, dann überschreiten sie damit die grundgesetzlichen Grenzen offener Staatlichkeit. Zu einer solchen Maßnahme könnten sie auch nicht durch die Verträge ermächtigt sein, da auch der Integrationsgesetzgeber der EU keine Hoheitsrechte übertragen kann, die eine Beeinträchtigung der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsidentität hervorruft¹⁸⁷.

Eine Identitätskontrolle bedeutet demnach, dass das BVerfG Prüfungen durchführt, die darauf abzielen festzustellen, ob die durch Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze bei der Übertragung von Hoheitsrechten durch den deutschen Gesetzgeber oder aber auch durch eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU berührt werden. Diese Prüfung betrifft sowohl die Wahrung des Kerns der Menschenwürde, als auch die Grundsätze, die das Demokratie-, Rechts-, Sozial- und Bundesstaatsprinzip i.S.d. Art. 20 GG ausmachen. Das Demokratieprinzip stellt dabei sicher, dass dem Deutschen Bundestag auch nach der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 GG Hand-

¹⁸⁵ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 88, 112.

¹⁸⁶ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 136.

¹⁸⁷ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 137.

lungsspielräume in souveränitätssensiblen Bereichen zustehen und er dazu befähigt ist, seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung wahrzunehmen¹⁸⁸. Die Identitätskontrolle dient dazu, zu verhindern, dass die EU sich über die Gewährleistung von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG hinweg Hoheitsrechte anmaßt und das Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU Wirkungen entfalten, in Realität einer mit dem Grundrecht unvereinbaren Übertragung von Kompetenzen gleichkommt¹⁸⁹.

9.2 Ultra-Vires-Kontrolle – Ausführung durch das BVerfG nach der Urteilsverkündung des EuGH

In seinem finalen Urteil, ob durch den Beschluss des OMT-Programms ein Ultra-Vires-Akt vorliegt, geht das BVerfG darauf ein, dass nach Auslegung durch den EuGH der Beschluss des Programms und dessen mögliche Durchführung im Hinblick auf Art. 119, Art. 127 ff. AEUV und Art. 17 ff. ESZB-Satzung nicht als Ultra-Vires-Maßnahme zu werten ist¹⁹⁰. Er stellt außerdem fest, dass der EuGH den Organen der EU bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben immer einen großen Einschätzungs- und Ermessensspielraum zuerkennt und nur die Einhaltung der äußersten Grenze überprüft. Demnach hat er im Fall der OMTs seine Kontrolle der Kompetenzbegrenzung auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgestellt¹⁹¹. Dem gegenüber steht das vom BVerfG geschilderte Problem, dass hinsichtlich der Unabhängigkeit der EZB, die zu einer deutlichen Senkung des demokratischen Legitimationsniveaus ihres Handelns führt, der Anlass gegeben scheint, die von der EZB ergriffenen Maßnahmen in dem Lichte einer besonders restriktiven Auslegung und einer besonders strikten gerichtlichen Kontrolle ihres Mandats zu sehen¹⁹².

¹⁸⁸ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 138.

¹⁸⁹ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 139.

¹⁹⁰ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 175.

¹⁹¹ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 179.

¹⁹² BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 187.

Dies gilt umso mehr, wenn wie es bezgl. der OMTs der Fall ist, sowohl das Demokratieprinzip, als auch der Grundsatz der Volkssouveränität und damit die Verfassungsidentität des Mitgliedstaats betroffen ist. Die EU ist zur Achtung dieser Identität verpflichtet¹⁹³.

Das BVerfG stellt fest, dass im Hinblick auf die vom EuGH in seinem Urteil niedergelegten Bedingungen, der Grundsatzbeschluss und dessen mögliche Durchführung nicht „offensichtlich“ gegen die der EZB übertragenen Kompetenzen verstoßen¹⁹⁴ und die EZB damit auch nicht gegen das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung verstößt¹⁹⁵.

Sobald jedoch gegen diese Konditionen verstoßen wird, liegt automatisch eine hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitung i.S.d. Ultra-Vires Kontrolle vor¹⁹⁶. Bewegt sich das Programm demgegenüber innerhalb des ihm durch die vom EuGH festgestellten Maßgaben, so liegt keine Ultra-Vires-Handlung vor, die in Bezug auf die Integrationsverantwortung ein Eingreifen der Bundesregierung oder des Bundestags erforderlich macht.

9.3 Identitätskontrolle – Ausführung durch das BVerfG nach der Urteilsverkündung des EuGH

Im Rahmen der Identitätskontrolle geht das BVerfG darauf ein, dass das Budgetrecht des Bundestags ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung darstellt, da ihm die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand, als grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat zusteht¹⁹⁷. Die Öffnung für die internationale Zusammenarbeit und die europäische Integration binden die Bundesrepublik Deutschland nicht nur in einem rechtlichen sondern auch in einem finanzpolitischen Rahmen. Gerade vor dem Hintergrund dieser internationalen und europäischen Verbindlichkeiten ist es

¹⁹³ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 188.

¹⁹⁴ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 193.

¹⁹⁵ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 197.

¹⁹⁶ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 207.

¹⁹⁷ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 211.

für die Wahrung des Demokratiegehalts entscheidend, dass der Bundestag eigenständig Entscheidungen in einem souveränitätssensiblen Bereich, wie den Einnahmen und Ausgaben vornimmt¹⁹⁸.

In seinem Urteil führt das BVerfG aus, inwiefern sich der Ankauf von Schuldtiteln durch das Eurosystem dazu eignet zu Ausfällen von Einnahmen und Ausgaben zu führen, die für die Haushaltspolitik der Bundesrepublik Deutschlands bedeutend sein könnten.

Diesbezüglich führt das BVerfG auf, dass Offenmarktgeschäfte stets mit einem Risiko behaftet sind.

Mit Blick auf die Mitgliedstaaten, die unter das OMT fallen könnten, bezieht sich das BVerfG auf die Darlegung der EZB, dass eben diese Länder Schuldtitel in einem Volumen in Umlauf gebracht haben, dessen auf die Deutsche Bundesbank entfallender Anteil, deren Kapital und die dort gebildeten Rückstellungen, um ein Vielfaches übersteigt. Von einem Ausfall der Schuldtitel, auch wenn dieser sich nur auf einen Teil der Schuldtitel beläuft, wäre nicht nur der an den Bund abzuführende Reingewinn betroffen, sondern auch das Eigenkapital der Bundesbank, das in diesem Fall negativ ausfallen könnte. Ein solcher Verlust würde die Leistungsfähigkeit der Bundesbank beeinträchtigen. Diese Leistungsfähigkeit wiederum ist eine unentbehrliche Voraussetzung der Funktionsfähigkeit der Bundesbank. Dasselbe gilt für die EZB¹⁹⁹.

Für die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Bundesbank ist nach verfassungsrechtlichen Normen die Bundesregierung verpflichtet. Diese Verpflichtung erschöpft sich nicht in der bloßen Garantie der Existenz der Bundesbank²⁰⁰, sondern die Bundesbank muss auch in dem Maße ausgestattet sein, dass sie ihre verfassungsrechtlichen Aufgaben²⁰¹ wahrnehmen kann. Ein mangelhaftes oder sogar negatives Nettoeigenkapital ge-

¹⁹⁸ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 212.

¹⁹⁹ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 216.

²⁰⁰ Art. 88 Satz 1 GG.

²⁰¹ Art. 88 Satz 2 GG.

fährdet die Funktionsfähigkeit der Bundesbank. Die Bundesrepublik Deutschland könnte dann verpflichtet sein, Kapital nachzuschießen²⁰².

Nach der durch das EuGH durchgeführten primärrechtskonformen Auslegung des OMT-Programms stellen die OMTs kein verfassungsrechtliches Risiko für das Budgetrecht des Bundestags und insofern auch keine Gefährdung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung dar²⁰³.

Außerdem ist es nicht absehbar, ob das OMT-Programm jemals durchgeführt wird und inwiefern sich die in einer Durchführung der OMTs enthaltenen Risiken, dann tatsächlich auf die haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags auswirken. Durch die vom EuGH beschlossenen Maßgaben wird das möglichen Risiko eindämmt. Hinzu kommt, dass keine Schuldtitel erworben werden sollen, denen ein großes Ausfallrisiko innewohnt und die Anleihen dürfen unter normalen Bedingungen auch nicht bis zu ihrer Endfälligkeit gehalten werden²⁰⁴.

Zwar verpflichtet die Integrationsverantwortung die Bundesregierung und den Bundestag nicht dazu, gegen den Grundsatzbeschluss des OMT-Programms durch die EZB vorzugehen, jedoch liegt es in ihrer Pflicht eine mögliche Durchführung der OMTs dauerhaft zu beobachten.

In dieser Beobachtungspflicht sind die Aufsicht darüber enthalten, dass die formulierten Maßgaben eingehalten werden und ob aus der Risikostruktur und dem Volumen der Ankäufe, die sich auch nach ihrem Erwerb ändern kann, ein bestimmbares Risiko für den Bundeshaushalt erwächst²⁰⁵.

²⁰² BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 217.

²⁰³ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 218.

²⁰⁴ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 219.

²⁰⁵ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 220.

10 Fazit

Die europäische Integration stellt Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen sowohl auf der nationalen Ebene als auch auf europäischer Ebene vor große Herausforderungen. Mit dem Einsetzen der europäischen Staatsschuldenkrise sah sich insbesondere die EZB nach der anfänglichen „Honeymoon-Phase“ des Euros, in denen die Renditen für Kredite und Staatsanleihen in den einzelnen Ländern des Euro-Raums nicht nur mehr oder weniger parallel verliefen, sondern sich auch auf ähnlichen Niveaus befanden, mit großen Schwierigkeiten und Differenzen zwischen den einzelnen Ländern konfrontiert, die den Einsatz von unkonventionellen Methoden erforderlich machten, um das Vertrauen in die Stabilität einer gemeinsamen Währung aufrecht zu erhalten und nicht nachhaltig zu schädigen.

Die Integrität des Euro-Raums ist ein hohes Gut, das es zu schützen gilt. Als sogenannter Kreditgeber letzter Instanz („Lender of Last Resorts“) muss die EZB sicherstellen, dass allen Teilen der Wirtschaft ausreichend Liquidität zur Verfügung steht. Dabei kann auch der Rückgriff auf unkonventionelle Maßnahmen erforderlich werden. Die ordnungsgemäße Funktionalität des geldpolitischen Transmissionsmechanismus muss gewährleistet sein. Ansonsten ist die EZB in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Erfüllung ihrer Zielsetzungen beeinträchtigt und innerhalb ihres Mandats eingeschränkt. Die Übernahme von einem gewissen Maß an Liquiditätsrisiken liegt dabei im Zuständigkeitsbereich der EZB und ist ein entscheidendes Merkmal eines Kreditgebers letzter Instanz.

Daneben beeinflusst jede Zentralbankstrategie die Finanzierungsbedingungen für Staaten. Das OMT-Programm ist, was diese Auswirkung angeht nicht die erste Maßnahme einer Notenbank, die mit ihrer Wirkung in den fiskalpolitischen Bereich vordringt, noch wird es die letzte sein. Die Effektivität der EZB hängt von ihrer Glaubwürdigkeit und ihrer Flexibilität

ab. Kritik könnte dabei ihrer Rolle als „Lender of Last Resorts“ schwächen und sie in ihren Handlungen beschränken²⁰⁶.

Die OMTs haben jedoch das Potential durch den Ankauf von Staatsanleihen die gemeinschaftliche Haftung von den Ländern des Euro-Raums zu erhöhen, ohne dabei die dafür notwendige Legitimation zu Grunde zu legen²⁰⁷.

Sowohl durch den Rechtsstreit als auch die Ausführungen des Sachverständigenrats wird deutlich, dass sich die EZB mit der Ankündigung des OMT-Programms in einen Graubereich zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik begibt, die schwer voneinander trennbar sind.

Bei ihrer Prüfung, ob sich die EZB in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben inner- oder doch schon außerhalb ihres Mandats bewegt, räumt das EuGH ihr einen weiten Einschätzungs- und Ermessensspielraum ein und prüft nur die Einhaltung äußerster Grenzen²⁰⁸. Stimmt man jedoch mit den Ausführungen des BVerfG überein, dass die Unabhängigkeit der EZB zu einer spürbaren Senkung des demokratischen Legitimationsniveaus ihres Handelns führt, so müsste diese Unabhängigkeit Anlass sein, für eine restriktive Auslegung und besonders strikte gerichtliche Kontrollen ihres Mandats²⁰⁹.

Die Übertragung der Zuständigkeit für die Geldpolitik auf eine Einrichtung der EU, die gegenüber jeglichen Weisungen, ob von nationaler oder europäischer Ebene, unabhängig ist, löst begründete Vorbehalte und Bedenken aus. Es ist daher umso wichtiger, dass die EZB sich an die ihr durch die Verträge und ESZB-Satzung auferlegten Schranken hält.

Ferner sollten die Maßnahmen, die eingeleitet werden, um die Tragfähigkeit der Staatsschulden sicherzustellen nicht geldpolitischem, sondern fiskalpolitischem Ursprung sein.

²⁰⁶ BerlinOeconomicus, Ein Aufruf zur Unterstützung des Anleihekaufprogramms OMT der Europäischen Zentralbank (abrufbar unter vgl.⁵⁷), Anlage 1.

²⁰⁷ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2015/2016, S. 24*, Anlage 15.

²⁰⁸ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 179.

²⁰⁹ BVerfG, 2 BvE 13/13 u.a., Rn 187.

Auch lässt sich nicht abschließend feststellen, wie stark tatsächlich der Einfluss der Ankündigung der OMTs auf die Erholung der Lage an den Finanzmärkten war und wie relevant sie Jahre nach der Ankündigung noch für die Marktteilnehmer ist. Interessanterweise hatte die vom BVerfG am Programm geäußerte Kritik keinen Anstieg der Risikoaufschläge verursacht. Dies könnte daran gelegen haben, dass die Marktteilnehmer von einem Kompromiss zwischen EuGH und BVerfG ausgegangen sind oder aber die rechtliche Diskussion war in Anbetracht der fortgeschrittenen strukturellen und makroökonomischen Anpassungsprozessen in den Mitgliedstaaten unerheblich geworden²¹⁰.

Ob er tatsächlich ohne die Ankündigung des OMT-Programms zu einem unkontrollierten Auseinanderbrechen der Währungsunion gekommen wäre lässt sich aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten, die in diesem Punkt aufeinander wirken, seien es konventionelle oder unkonventionelle Methoden oder auch fiskalpolitische Konsolidierungsmethoden, nicht mit Sicherheit feststellen²¹¹. Der Beschluss des EZB-Rats wurde gefasst und von dem EuGH unter Auflagen als mit dem Primärrecht konform erklärt, die Verfassungsklagen wurden als unzulässig zurückgewiesen oder für unbegründet erachtet. In seiner begrenzten Form ist das OMT-Programm Realität.

Trotzdem sollte nicht alles riskiert werden und nicht „whatever it takes“ das Maß sein, mit dem man misst, wenn es darum geht welche Maßnahmen noch vertretbar sind und welche über das Ziel hinausschießen und dabei die Stabilität des Systems gefährden. Die EU ist eine Rechtsgemeinschaft und diese Rechte, gerade die des einzelnen Bürgers, müssen gewährleistet und berücksichtigt werden.

²¹⁰ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2014/2015, S. 133, Anlage 14.

²¹¹ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2013/2014, S. 145, Anlage 13.

Es bleibt abzuwarten, ob das OMT-Programm jemals zur Anwendung kommt und wie hoch dann tatsächlich die Risiken für den Staatshaushalt der Mitgliedstaaten sein werden. Auch bleibt abzuwarten auf welche geldpolitischen Maßnahmen die EZB im Rahmen ihres, zumindest schriftlich festgelegten, geldpolitischen Mandats noch zurückgreift.

Literaturverzeichnis

- Altavilla, Carlo/Giannone, Domenico/u.a.:** The financial and macroeconomic effects of OMT announcements. ECB Working Paper 1707, Frankfurt, Aug. 2014.
- Bofinger, Peter/Feld, Lars P./u.a.:** Jahresgutachten des Sachverständigenrats 2013/14 – Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Wiesbaden, Nov. 2013.
- Bofinger, Peter/Feld, Lars P./u.a.:** Jahresgutachten des Sachverständigenrats 2014/15 – Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Wiesbaden, Nov. 2014.
- Bofinger, Peter/Feld, Lars P./u.a.:** Jahresgutachten des Sachverständigenrats 2015/16 – Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Wiesbaden, Nov. 2015.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias:** EUV/AEUV mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, 4. Aufl., München, 2011.
- Degenhart, Christoph:** Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 31. Aufl., Heidelberg, 2015.
- Eger, Thomas/Wagener, Hans-Jürgen:** Europäische Integration – Wirtschaft und Recht, Geschichte und Politik, 3. Aufl., München, 2014.
- Görgens, Egon/Ruckriegel, Karlheiz/u.a.:** Europäische Geldpolitik, 6. Aufl., Konstanz und München, 2014.
- Hömig, Dieter/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.):** Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Nomos Kommentar, 11. Aufl., Baden-Baden, 2016.

Hristov, Nikolay/Hülsewig, Oliver/u.a.: Schiffbruch ohne Tiger: Das OMT-Programm der Europäischen Zentralbank, in: ifo Schnelldienst 4/2014, 67. Jahrgang, 27. Februar 2014, S. 15 f.

Kunstein, Tobias/Wessels, Wolfgang: Die Europäische Union in der Währungskrise, Eckdaten und Schlüsselentscheidungen, in: integration 4/2011, S. 308-322.

Maunz, Theodor/Dürig, Günter: Grundgesetz. Kommentar, München, 1991, Loseblatt, Stand: 76. Lfg., Dez. 2015.

Mayer, Franz C.: Rebels without a cause? Zur OMT-Vorlage des Bundesverfassungsgerichts, in: EuR 2014, S. 473-513.

Moser, Peter: Checks and Balances, and the Supply of Central Bank Independence, in: European Economic Review 43, 1999, S. 1569 ff.

Murswiek, Dietrich: Das OMT-Programm als Ausdruck expertokratischer Kompetenzanmaßung. Zum EZB-Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts und seinen Folgen, in: ifo Schnelldienst 6/2014, S. 8-12.

o.V.: Jahresbericht der EZB 2012, Frankfurt, 2013.

o.V.: Jahresbericht der EZB 2013, Frankfurt, 2014.

o.V.: Jahresbericht der EZB 2014, Frankfurt, 2015.

Petersson, Niels P./Ullrich, Katrin: Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, in: Schriften zu Europäischen Recht, Band 125, Berlin, 2007, S.197-236.

Sauer, Heiko: „Solange“ geht in Altersteilzeit – Der unbedingte Vorrang der Menschenwürde vor dem Unionsrecht, in: NJW 16/2016, S. 1134-1138.

Schmidt, Siegmар/Schünemann, Wolf J.: Europäische Integration. Eine Einführung, 2. Aufl., Baden-Baden, 2013.

Sodan, Helge (Hrsg.): Grundgesetz. Beck'sche Kompakt-Kommentare, 3.Aufl., München, 2015.

Tappe, Henning/Wernsmann, Rainer: Öffentliches Finanzrecht, Heidelberg, 2015.

Villalón, Pedro C.: Schlussanträge des Generalanwalts v. 14. Januar 2015 zur Rs. C-62/14.

Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet.

Es ist mir bekannt, dass die Arbeit mit einer Plagiaterkennungssoftware auf nicht gekennzeichnete Übernahme fremden geistigen Eigentums überprüft werden kann.“

Ludwigsburg, den 12. September 2016

Larissa Garrecht